

公务员培训全国统编教材

应对

突发事件读本

● 主编 吴江

近十年来，我们经历了1998年的特大洪水、2003年的“非典”疫情、2004年的禽流感事件，2005年的松花江水污染事件，2008年初的南方特大雪灾，特别是2008年5·12汶川特大地震灾害等一系列震惊中外的突发公共事件；在世界范围内，2001年美国纽约9·11恐怖事件，2002年俄罗斯莫斯科人质危机事件，2004年印度洋海啸给10多个国家造成的巨灾，2008年5月缅甸强热带风暴夺去了13万多条生命的人类惨剧等等。这些灾难使我们清醒地认识到，应急管理是当今世界任何国家和地区政府都必须认真对待的十分紧迫的重大问题。

中国人事出版社

全国高等院校应急管理教材

应急

突发事件读本

■ 主编 孙 强

本书是应急管理系列教材之一，旨在帮助应急管理专业及相关专业学生了解突发事件的基本概念、分类、特点、成因、危害、预防、应对、处置、恢复、重建等知识，掌握突发事件应急处置的基本程序、方法和技能，提高突发事件应急处置的实战能力。本书可作为高等院校应急管理专业及相关专业教材，也可供从事应急管理工作的相关人员参考。

中国人口出版社

公务员培训全国统编教材

应对突发事件读本

主编 吴 江

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

应对突发事件读本/吴江主编. —北京:中国人事出版社,2008.6

ISBN 978-7-80189-755-8

I. 应… II. 吴… III. 紧急事件—处理—中国—学习参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 085869 号

中国人事出版社出版

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

河北零五印刷厂印刷

*

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

开本:787×1092 毫米 1/16 印张:16

字数:320 千字 印数:1—30000 册

定价:30.00 元

《应对突发事件读本》编委会名单

编委会主任：杨士秋

编委会副主任：闪淳昌

编委会成员：(以姓氏笔画为序)

孔令纪	王 顺	王建明	王彦茹
王德胜	韦刚强	叶树平	纪 涛
陈守力	陈康团	李爱国	吴 江
吴钦霖	张宝忠	张高宏	张雁利
林 海	罗成亮	郑忠德	赵永杰
赵永贤	赵继春	高 勇	高光宇
高小平	徐 毅	康廷凤	程 静
董王山	傅 玮	傅兴国	蒋英明
雷锋涛	廖龙如	薛晓峰	魏大鹏

序 言

尹蔚民*

最近,胡锦涛总书记作出重要批示:“提高党的执政能力要求提高各级领导干部处置公共事件的能力。需认真研究,并采取有效的措施,对干部进行必要的培训,在实践中不断总结经验,得到提高。”国务院办公厅2007年11月下发了《关于认真贯彻实施突发事件应对法的通知》,要求加强对公务员进行突发事件应对法培训。

为了贯彻落实胡锦涛总书记的重要批示和国务院文件精神,适应行政机关贯彻实施突发事件应对法的需要,人力资源和社会保障部组织专家编写了《应对突发事件读本》,这是一本很及时也很实用的培训学习教材。特别是我们刚刚经历了汶川特大地震的严峻考验,更需要在认真总结这次抗震救灾经验的基础上,深入学习贯彻好突发事件应对法,更需要在公务员中深入开展突发事件应对法培训。

首先,要认真学习好胡锦涛总书记的指示精神,胡锦涛总书记曾针对年初南方特大雪灾的问题强调指出:重大灾害警示我们,越是经济社会向前发展,越是现代化程度不断提高,越是不能忽略可能发生的风险。要深入总结,举一反三,进一步增强全社会风险防范意识,进一步完善应急管理体制机制,进一步加强各种应急物资准备,进一步提高危机处理水平,真正把抗灾救灾斗争的经验,转化为更好地抵御风险的措施和能力。要切实提高危机意识和风险防范意识,进一步增强应对各种突发事件的紧迫感和责任感。我们要深刻领会胡锦涛总书记讲话的重大意义,政府和公务员处在救灾抢险的第一线,在国家和群众危难时刻,公务员应该毫不犹豫地挺身而出,保护好老百姓的生命财产安全,把灾害损失降低到最小程度。

* 尹蔚民系中组部副部长,人力资源和社会保障部部长兼国家公务员局局长。

第二,要认真学习、宣传和实施突发事件应对法,切实做到有法必依,违法必究。突发事件应对法的公布实施,对于规范突发事件应对活动,预防和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重危害,保护人民生命财产安全,维护公共安全和社会稳定,具有十分重要的意义。今后一个时期,要加强公务员学习这部法律的培训工作。要通过多种形式让公务员掌握突发事件应对法的基本内容和基本规范,只有掌握了法律的武器,才能从容不迫地应对突发事件,承担起公务员应有的责任和义务。

第三,要认真学习现代应急管理知识,掌握应急管理的本领。当前的各种突发事件和各类灾害,既有许多复杂和综合的诱因,又有许多不确定和不规则的活动方式,这和我们在平时的行政决策、行政执行、行政协调以及工作方法都有很大差别,由于我们不熟悉、不掌握它的活动规律,就很难有效应对。因此,要下工夫学习应急管理理论,掌握应急管理的基本方法技能,特别要在理论联系实际上下功夫,包括学习借鉴国外应急处置的有益经验,尽快提高应急管理水平。

第四,要认真做好应对各种突发事件的知识普及工作,政府应急管理工作千头万绪,最根本的是发动群众、依靠群众和教育群众。要按照胡锦涛总书记的要求,进一步增强全社会风险防范意识,要把应急预案、风险防范、救灾减灾的各项工作,扎扎实实地落实到基层群众中去,我们每一个公务员都有责任普及和宣传这方面的知识,使广大群众掌握防范灾害和自救自助的基本技能,真正筑建起一个依靠全体人民应对突发事件和救灾减灾的铁壁铜墙。

第五,要认真总结救灾减灾的实践经验。恩格斯说:一个聪明的民族,从灾难和错误中学到的东西会比平时多得多。在灾难中学习是人类成熟的一种方式。5·12汶川特大地震灾害后,在党中央、国务院的坚强领导下,广大公务员和灾区人民群众一道同舟共济、临危不惧、顽强奋战,在这场抗震救灾的斗争中做出了卓越贡献。广大公务员特别是灾区公务员队伍在大灾面前经受了一次严峻的考验,得到了一次心灵的洗礼,应对突发事件的能力也得到了迅速提升。认真总结这次抗震救灾经验以及应对各种突发事件的经验,并把这些宝贵经验上升为制度和措施,转化为公务员应对突发事件的能力,是当前和今后一个时期公务员能力建设的一

个重要课题。

多难兴邦,当前我国改革发展正处在一个关键时期,同时也处在一个各种突发事件的高发阶段,国家的公共安全形势是相当严峻的。各级行政机关公务员要努力提高应对突发事件的能力,研究探索政府应急管理和减灾救灾的基本规律,积极预防和有效化解经济社会发展过程中面临的风险和危机,不仅要在常态条件下管理好经济社会事务,更要在非常态条件下妥善应对各类突发事件,切实保障人民群众生命财产安全,维护改革发展稳定的大局。

目 录

序言	尹蔚民 (1)
----------	-----------

上 篇

第一讲 应对突发事件概论	(1)
一、突发事件和应急管理的内涵与特点	(1)
二、我国当前公共安全面临的严峻形势和挑战	(4)
三、加强突发事件应急管理的重要性和紧迫性	(7)
第二讲 学习贯彻《突发事件应对法》	(14)
一、《突发事件应对法》立法过程和重要意义	(14)
二、《突发事件应对法》的理论依据	(16)
三、《突发事件应对法》的基本内容	(19)
四、贯彻落实《突发事件应对法》	(23)
第三讲 部分应对突发事件的专门法律介绍	(25)
一、《防震减灾法》	(25)
二、《公益事业捐赠法》	(27)
三、《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》	(29)
四、《突发公共卫生事件应急条例》	(32)
五、《国家安全法》	(33)
第四讲 国家突发公共事件应急预案	(37)
一、国家突发公共事件总体应急预案	(37)
二、突发公共事件地方应急预案	(41)
三、突发公共事件专项应急预案和部门应急预案	(43)
四、国家应急预案框架体系的落实与完善	(45)
第五讲 应对突发事件的预警系统与管理	(48)
一、预警在应对突发事件中的地位、程序与功能	(48)
二、我国突发事件预警的发展现状	(51)
三、西方国家突发事件预警的特征与借鉴	(53)
四、我国突发事件预警系统的构建	(55)
五、我国突发事件预警管理的主要策略	(59)

第六讲 应对突发事件的决策体制与机制	(62)
一、应急决策的内涵	(62)
二、决策者的角色责任和能力构成	(65)
三、应急决策体制的构成与建设	(66)
四、当前我国应急决策存在的问题及其改进	(68)
第七讲 应对突发事件的资源配置与保障机制	(71)
一、资源配置与保障管理的作用与特点	(71)
二、突发事件应对保障资源的主要构成	(72)
三、突发事件应对保障资源的配置与保障管理	(74)
第八讲 应对突发事件的信息与沟通管理	(83)
一、依法推进政府信息公开	(83)
二、建立健全突发事件的新闻发布机制	(86)
三、充分发挥媒体在应对突发事件中的积极作用	(89)
第九讲 应对突发事件的善后与评估管理	(95)
一、正确认识突发事件善后管理的含义与重要性	(95)
二、准确把握突发事件善后管理的任务和内容	(96)
三、积极开展突发事件善后管理的恢复重建	(97)
四、建立健全突发事件的调查评估机制	(99)
第十讲 从汶川抗震救灾的实践中学习应急管理	(106)
一、党中央、国务院的坚强领导和英明决策	(106)
二、充分发挥三支救援队伍的中流砥柱作用	(113)
三、紧急状态下创造了最大峰值的救灾保障	(116)
四、信息公开和舆论开放弘扬了抗震救灾的主旋律	(119)
五、全社会参与救助孕育着无限的能量	(124)

下 篇

应对突发事件知识问答	(129)
一般应急管理类	(129)
1. 突发事件如何进行分类分级?	(129)
2. 突发事件应急管理的原则是什么?	(130)
3. 我国突发事件应急预案体系由哪些部分组成?	(131)
4. 我国当前应急管理的组织体系如何构成?	(131)
5. 我国应急管理的运行机制包括哪些组成部分?	(132)
6. 如何组织应急预案的演练?	(135)

7. 突发事件发生后,如何做好新闻发布工作? 突发事件的新闻发布工作应遵循哪些要求?	(138)
8. 做好基层应急管理工作,应从哪些方面入手?	(139)
9. 突发事件发生后,发布政府公告应遵循哪些原则?	(142)
10. 应如何理解《突发事件应对法》的立法背景?	(144)
11. 《突发事件应对法》中明确了我国应急管理工作中的哪些制度?	(145)
12. 在突发事件应对中,哪些不当行为会被追究法律责任?	(147)
13. 国家应对突发事件应急指挥综合协调机构主要有哪些? 由哪些部门组成?	(149)
14. 对突发事件进行调查评估时,应注意把握哪些原则?	(155)
15. 建设安全社区的要点有哪些?	(155)
16. 中小企业应急预案编制包括哪些组成部分?	(157)
17. 改进应急决策的策略包括哪些?	(160)
18. 面对全球气候变化,我国的应对策略和主要措施有哪些?	(161)
19. 《信访条例》对信访工作提出了哪些新要求?	(162)
20. 什么是巨灾保险制度?	(164)
自然灾害类	(165)
21. 我国的自然灾害主要有哪些类型?	(165)
22. 我国气象灾害的特点有哪些?	(167)
23. 我国气象预警信息覆盖有多大,应急气象服务有哪些?	(169)
24. 启动国家自然灾害救助四级应急响应的条件分别是什么?	(170)
25. 国家自然灾害救助四级应急响应如何启动?	(171)
26. 我国自然灾害管理的基本系统是什么?	(173)
27. 我国自然灾害管理的基本工作机制有哪些?	(175)
28. 面对急、难、险、重的自然灾害,最佳应对策略是什么?	(177)
29. 森林火灾扑救的要点有哪些?	(179)
30. 国家防汛抗旱的工作原则是什么? 国家防汛抗旱的组织机构有哪些?	(181)
31. 国家防汛抗旱的应急响应级别是什么?	(182)
32. 城市内涝灾害应急措施有哪些?	(184)
33. 《国家地震应急预案》的基本内容有哪些?	(186)
34. 什么是灾害链? 如何积极应对地震灾害链?	(188)
35. 如何切实做好地震应急和救援救助工作?	(191)

36. 应对地震灾害有哪些自救互救方法?	(192)
37. 如何做好灾后防疫工作?	(194)
事故灾难类	(196)
38. 什么是重大危险源? 如何评估重大危险源?	(196)
39. 安全生产事故发生后, 应如何报告?	(197)
40. 安全生产事故发生后, 如何组织事故调查?	(198)
41. 安全生产事故的法律有哪些?	(199)
42. 如何应对城市应急管理中的耦合效应?	(201)
43. 有毒危险化学品泄漏污染类事件处置的要点有哪些?	(202)
44. 如何增强应急救援队伍开展预防性安全检查的效果?	(205)
公共卫生类	(207)
45. 法定传染病有哪些? 发现传染病或者传染病疫情发生后, 医疗机构、疾病控制机构和地方政府等应立即采取哪些措施?	(207)
46. 加强突发公共卫生事件的应对要改变哪些生活陋习?	(209)
47. 为什么要重视传染病远程传播的可能性?	(210)
48. 医院应急管理需要遵循的基本原则有哪些?	(211)
49. “水华” 环境污染事件的处置要点有哪些?	(213)
50. 跨界水环境污染事件的处置要点有哪些?	(214)
51. 重大动物疫情应急管理的原则有哪些? 处置程序是什么?	(216)
52. 当前我国食品安全事故主要包含哪些领域? 事故分级与应急处理指挥机构如何协调? 应急的工作原则是什么?	(218)
社会安全类	(219)
53. 预防和处理突发群体性事件的基本经验是什么?	(219)
54. 处理突发群体性事件的一般程序性方法有哪些?	(222)
55. 大规模群体性事件预警信息有哪些? 事件发生后事发地地方政府主要任务和主要职责是什么?	(223)
56. 重大群体性事件应急信息报送和信息发布的要点有哪些?	(225)
57. 群众来访接待工作的基本要求是什么?	(225)
58. 大型群众性活动应急准备的要点有哪些?	(227)
59. 校园安全事件处理原则有哪些?	(228)
60. 预防和处置欠薪引发群体性事件的要点有哪些?	(231)
附: 中华人民共和国突发事件应对法	(234)
主要参考文献	(242)
后记	(244)

第一讲 应对突发事件概论

近十年来,我们经历了1998年的特大洪水,2003年的“非典”疫情,2004年的禽流感事件,2005年松花江水污染事件,2008年初的南方特大雪灾,特别是2008年5·12汶川特大地震灾害等一系列震惊中外的突发公共事件;在世界范围内,我们也看到了2001年美国纽约9·11恐怖事件,2002年俄罗斯莫斯科人质危机事件,2004年印度洋海啸给10多个国家造成的巨灾,2008年5月缅甸强热带风暴夺去了13万多条生命的人类惨剧等等。这些灾难使我们清醒地认识到,应急管理是当今世界任何国家和地区政府都必须认真对待的十分紧迫的重大问题。胡锦涛总书记2008年初在南方特大雪灾后深刻指出:这一次灾害警示我们,越是经济社会向前发展,越是现代化程度不断提高,越是不能忽略可能发生的风险。要深入总结,举一反三,进一步增强全社会风险防范意识,进一步完善应急管理体制和机制,进一步加强各种应急物资准备,进一步提高危机处理水平,真正把抗灾救灾斗争的经验,转化为更好地抵御风险的措施和能力。为此,加强各级公务员的应急管理培训,学习贯彻突发事件应对法,不断增强危机意识,健全应急管理体制和机制,提高应对突发事件的能力,是深入学习贯彻十七大精神,落实科学发展观的重要内容,也是加强公务员能力建设的一项重要课题。

一、突发事件和应急管理的内涵与特点

(一) 突发事件的内涵与特点

突发事件是指突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要政府立即处置的自然灾害、公共卫生事件、事故灾难、社会安全事件以及其他事件。突发事件是一种非常态的社会情境,是各种不利情况、严重威胁、不确定性的高度积聚。它往往会给社会正常的生产、生活秩序带来极大的危害和损失,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全等构成重大威胁。^①

在概念使用上,除了“突发事件(emergency)”外,还包括“危机(crisis)”、“紧急状态(state of emergency)”、“灾害(hazard)”、“灾难(disaster)”等。这几个概念都是用来描述性质相近的一类事件或状态,但它们之间侧重点不同。^②基本可以从以下三

① 参见:陈福今主编,《公共危机管理》第一章,党建读物出版社,2005年第1版。

② 参见:闪淳昌在国家行政学院2008年应急管理培训班的报告。

个维度考虑:事件的危害程度、事件的影响方式、事件的影响范围。①灾害和灾难主要是指自然因素、人为因素或由二者共同作用所引起的对人类生命、财产或人类生存环境造成破坏损失的现象或过程。一般来说,灾难的程度比灾害更深一些。灾害、灾难的发生既有以突然发生的方式来产生影响的,如地震;也有以可预见的方式来影响社会的,如防洪抗旱。②突发事件和紧急状态强调事件的影响方式是突如其来的,事先难以预料,需要紧急处置。紧急状态更多的是指突发事件的关键临界点,它是从国家和法律应对的角度来看待突发事件。③危机是全过程、全方位地来描述那些突发的有可能产生较大破坏损失的事件以及由此产生的衍生和次生事件。由于灾害、灾难、突发事件、紧急状态之间相互重叠和转化,广义的危机实际上包括灾害、灾难、突发事件、紧急状态等等。

突发事件一般具有以下三个特征:

(1)突发性和紧急性

事件的发生具有偶然性、突然性和超预判性,没有先兆,往往缺乏必要的准备时间,必须刻不容缓地采取对策,化解危机。如1987年英国伦敦的皇家十字勋章地铁站从第一个火苗到形成火灾仅有10分钟的时间,这次火灾共造成31人死亡,20人重伤。

(2)高度不确定性

事件的开端无法用常规性规则进行判断,而且其后的衍生和可能涉及的影响没有经验性知识可供指导,一切似乎都是在瞬息万变之中,并且极可能产生各种“涟漪效应”。典型的例子就是环境的污染案件,如1971年的意大利塞文索发生的化学危险品不慎泄漏而对周围的农场和社区造成长期污染,使该地区又面临着居民迁移和重建的压力。1986年发生的前苏联切尔诺贝利核电站泄漏事故同样如此。

(3)影响的社会性

对社会的社会生产、社会生活和稳定的社会秩序产生严重影响,且影响的范围大、波及面广甚至出现连锁反应。1998年我国长江流域和嫩江、松花江流域发生了历史上罕见的特大洪水,直接经济损失达2600多亿元(约占GDP总量的2%多),还对灾区的各种基础设施(如水利设施、公路交通设施、电网与通讯设施、文教卫生设施等)造成了严重破坏,对灾区的工农业生产带来巨大影响(1380多万人迁徙转移,1700多万间房屋损坏、倒塌,2150多万公顷农田被淹,仅江西和湖北两省就有23530家企业受灾,其中12846家企业停产),减少了受灾省区的财政收入。

根据突发事件特有的性质和我国目前突发事件的实际状况,一般可以将其划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件四大类(见表):

突发事件的类型划分

类 型	突发事件示例
自然灾害	水旱灾害,台风、冰雹、雪、高温、沙尘暴等气象灾害;地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害;森林火灾和重大生物灾害等
事故灾难	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故;工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故;造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故;核辐射事故;重大环境污染和生态破坏事故等
公共卫生事件	突然发生,造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒,重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件
社会安全事件	重大刑事案件、涉外危机、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件

这种方法本质上主要是基于事件发生的诱因进行分类的,这样做的意义在于:一方面,为预防突发事件提供线索;另一方面,也为国家应急措施提供基本依据。

(二) 应急管理的内涵和特点

应急管理指的是为避免或减少突发事件所造成的损害而采取的危机预防、事件识别、紧急反应、应急决策、处理以及应对评估等管理行为,目的是为了加强对突发事件发生的预见能力、救援能力以及事后的恢复能力。应急管理是一种特殊类型的非常态管理,具有显而易见的不可逆转性,它要求各级政府和领导者在相当有限的时间内和不确定信息中做出重大决策和反应。

突发事件都有发生、发展和减缓的阶段,需要采取不同的应急管理措施。因此,需要按照社会危害的发生过程进行阶段性分期,以此作为政府采取应急管理措施的重要依据。一般可将突发事件划分为预警期、爆发期、缓解期和善后期四个阶段:

(1) 预警期:主要是指突发事件发生之初,危机征兆已经出现的时期。此时应急管理的任务是防范和阻止突发事件的发生,或者把突发事件控制在特定类型以及特定的区域内,其关键在于预警预防能力;

(2) 爆发期:此时突发事件进入紧急阶段,突发事件已经发生,应急管理主要任务是及时控制突发事件并防止其蔓延,其关键在于快速反应和处置能力;

(3) 缓解期:此时突发事件进入相持阶段,仍然有可能向坏的方向发展,应急管理主要任务是保持应急措施的有效性并防止衍生、次生事件的发生,其关键在于有效控制和救治能力;

(4) 善后期:此时突发事件得到有效解决。应急管理的主要任务是恢复重建工作,并对整个事件处理过程进行调查评估,其关键在于善后恢复能力。

当然,由于突发事件演变迅速,各个阶段之间的划分有时不一定很容易确认,而且很多时候是不同的阶段相互交织、循环往复,从而形成应急管理特定的生命周期。

目前,我国已将应急管理工作提高到党和政府的重要议事日程,以“一案三制”(即应急预案,应急管理体制、机制和法制)建设为核心内容的应急管理工作取得了显著进展。国家应急预案和应急管理的体制、机制和法制基本形成。加强应急管理工作,提高处置突发公共事件能力,是构建社会主义和谐社会的重要内容,是坚持以人为本,执政为民的重要体现。

二、我国当前公共安全面临的严峻形势和挑战

我国是一个幅员广阔、人口众多、自然地理环境复杂的发展中国家,受各类因素的影响,突发公共事件往往呈现出形态多样,加上经济发展和社会发展、城市发展和农村发展还不够协调,突发事件的应急机制还不健全,处理和管理危机的能力不强。自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全暴露的问题还十分突出。总体从类别上看:

(一)重大自然灾害频发

由于特有的地质构造和自然地理环境,我国是遭受自然灾害最严重的国家之一,近十年来,平均每年造成1.5~3.5亿人受灾,大约有7000万人需要救济。造成2500多人死亡;300多万间房屋倒塌,直接经济损失超过2000亿元。

我国地震的特点是频率高、强度大、分布广、震源浅。有22个省会城市和2/3的百万以上人口大城市都位于地震的高危险区,历史上因地震造成人员伤亡的灾难在我们国家多次发生。二十世纪全球发生的破坏性地震中我国占1/3,死亡59万人,伤残76万人,死亡人数超过全球的1/2。除1976年的唐山大地震,这十几年来,像云南丽江的大地震;像新疆巴楚伽师的大地震;2005年江西九江的地震;还有2007年云南普洱的地震,都给人民生命财产造成了重大的损失。特别是这次令人惊心动魄的四川汶川特大地震灾害,截至2008年6月11日12时,已造成69146人遇难,374131人受伤,17516人失踪,使4600多万人受灾。

我国目前有2/3的国土面积不同程度地受到洪水威胁,特别是长江、黄河等七大江河中下游地区,集中了全国1/2的人口,1/3的耕地,3/4的工农业产值,而两岸许多地区的地面都处在洪水水位以下。平均每年有10个台风和热带风暴在我国沿海登陆,造成人员伤亡和重大经济损失。崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害严重,平均每年造成上千人死亡,数十次铁路、公路交通中断,经济损失约100亿元。仅2006年,各类地质灾害十万多起,造成伤亡1000多人。森林草原火灾频发,年均森林火灾受害率5.99%,是世界年均森林受害率的6倍,每年造成的直接经济损失达70~100亿元;外来有害生物(天牛、松材线虫、马铃薯甲虫和薇甘菊等)的入侵,平均每年造成的直接经济损失超过500多亿元。再有就是沙尘暴,不仅掩埋农田草场,还严重地污染环境,影响人体健康,阻断交通,而且沙尘暴的问题,已经成为一个跨国的区域性的

灾害。目前,全国70%以上的大城市、半数以上的人口和75%以上的工农业产值分布在气象灾害、海洋灾害、洪水灾害和地震灾害都十分严重的沿海及东部平原丘陵地区,每次重大灾害事件都会产生重大影响。

(二)重大、特大安全事故频繁发生

近几年来,全国的生产安全形势应该说是取得了比较大的成绩,安全事故有所下降,但还必须看到安全生产的严重状况还没有根本改变。我国生产安全事故总量大,重大、特大安全事故频繁发生。据统计,我国平均每年发生各类事故近100万起,死亡10万多人,伤残70多万人,造成的直接经济损失超过2500亿元;发生一次死亡3~9人事故2500多起,平均每天7起;发生一次死亡10人以上特大事故120多起,平均三四天就发生一起;发生一次死亡30人以上特别重大事故十多起,平均每月1.2起。每年都发生一起一次死亡100人以上的事故。2008年发生的“4·28”胶济铁路重特大交通安全事故,造成71人死亡,416人受伤,就是一起罕见的重大责任事故。目前道路交通事故经常出现,现在公路和铁路的平交道口总量是1.4万多个,由于机动车抢行、占道和火车相撞,仅铁路路外事故一年要死亡6000多人。再如重庆开县井喷事件,一次造成243人死亡,6万多人疏散转移;特别严重的是,2005年的4次百人以上矿难,年底12月7号,唐山发生特大瓦斯爆炸事故,一次死亡108人。2007年湖南凤凰县堤溪沱江大桥“8·13”特别重大坍塌事故,顷刻之间酿成64人遇难,22人受伤的大灾难,这是一起由质量引起的生产安全责任事故,损失惨重,教训深刻。总的来看,我国安全生产基础工作薄弱,国有企业安全生产投入明显不足,事故隐患大量存在;个体私有企业短期效益严重,舍不得安全投入,违章指挥违章作业现象严重;机动车快速增长,严重超载,疲劳驾驶现象严重,事故高发的态势很难在短期内得到根本性转变。

近几年环境安全形势也异常严峻,发达国家上百年工业化进程中出现的问题在我们改革开放二十多年中集中地凸现了,2005年吉林化工双苯车间的爆炸事故导致松花江的重大污染;2005年重庆天原化工厂爆炸事故造成重大的伤亡,十几万市民紧急疏散转移。2006年江苏盐城的化工厂违章作业造成重大爆炸事故,22人死亡,29人受伤。2006年在京沪高速公路的淮安段发生一起重大化学品的运输事故,山东一辆满载液氯的罐车左前轮胎未及时更换造成轮胎爆裂,冲破隔离带和对面的车辆相撞,大量的液氯泄漏导致29人死亡,上万群众转移。我们国家近几年化学品的事故多次发生,都对环境产生了很大威胁,这里既有设备陈旧老化的问题,也有安全措施不落实的问题。

(三)重大传染性疾病形势严峻

我国重大传染性疾病形势相当严峻,食物中毒、职业中毒等突发事件频频发生。现在全球新发现的30多种传染病在我国已经有半数被发现,有些还造成了严重的后