

An aerial photograph of an airport tarmac serves as the background. A large commercial aircraft is parked at a gate, with its tail fin prominent. Ground crew members in high-visibility vests are visible around the aircraft. The overall color palette is a warm, monochromatic brown and orange.

CRISIS

机场危机管理

Crisis Management of Airport

刘 明/著

中国民航出版社



机场危机管理

Crisis Management of Airport

刘 明/著

中国民航出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

机场危机管理/刘明著. —北京: 中国民航出版社, 2011.3

ISBN 978-7-5128-0015-1

I. ①机… II. ①刘… III. ①机场-紧急事件-处理
IV. ①V35

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 027939 号

责任编辑: 王迎霞

机场危机管理

刘明 著

出版 中国民航出版社
地址 北京市朝阳区光熙门北里甲 31 号楼 (100028)
排版 中国民航出版社照排室
印刷 北京金吉士印刷有限责任公司
发行 中国民航出版社 (010) 64297307 64290477
开本 787 × 1092 1/16
印张 18.25
字数 338 千字
版本 2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5128-0015-1
定价 46.00 元

(如有印装错误, 本社负责调换)

序

“泾溪石险人兢慎，终岁不闻倾履人。却是平流无石处，时时闻说有沉沦。”晚唐诗人杜荀鹤的这首《泾溪》告诉我们：船到险处，舵手心存警惕，严防意外，所以常常是有惊无险，平安过之。反之，船到了“平流无石处”，驾船者却往往疏忽大意，结果导致船翻人亡的惨剧。的确，在艰难困苦的岁月里，人们总能努力拼搏，开拓出新的境界。可一旦进入坦途，却容易疏忽大意，以致酿成大错，正所谓“成就穷苦日，败事得意时”。诗人用一首富有哲理性的诗句，告诫我们要居安思危，处盈虑亏，枕戈待旦。

这样的道理，对个人、对企业、对国家都具有警示和指导意义。能安而不忘危的人，是深刻认识生活的智者；能存而不忘亡的企业，是成就百年基业的王者。

改革开放以来，中国民航取得了快速发展，运输总周转量连续几年位居世界第二位，中国已成为举世公认的航空运输发展最快的国家和名副其实的航空大国，并且具备了建设民航强国的坚实基础。同时，中国民航在促进经济社会发展，增加社会公共服务，提高人民生活质量，应对突发事件，促进高新技术发展等方面发挥着积极作用，其影响也已经远远超过交通运输，乃至经济建设领域。

中国民航在这些年的发展中，在机场修建（尤其是高原机场修建）扩建（尤其是大型机场），航空公司、机场、空中管制的管理，各类技术人员各种方

式的培训，RNP、ADS 等新一代导航技术应用等方方面面，取得了许多不平凡的业绩。毕竟，历史是最深刻和最有教益的。用我们的笔生动地描写这个过程中栩栩如生的事件和人物，探索其中成与败的奥妙，让民航人和众多对民航这个专业性很强的行业不甚了解的人们在轻松阅读中，浏览已逝的历史画卷，进而掩卷深思，又能悟出一些哲理。

刘明同志在民航工作多年，近些年出版了多本有关民航发展的书，有他的体验，有他的思考，他的书常常用小的案例结合民航实际讲出深刻的道理。刘明同志不仅能写书，他在书法、绘画方面也具有一定造诣，可谓文武全才。本书是写危机管理的，从当代国内外危机管理理论和实务发展的现状出发，坚持理论与实践相结合、叙述与评价相统一、论证与个案相匹配，定义了机场危机的概念，研究了机场危机管理的分类、性质和功能，创造性地提出了机场危机管理体系结构，构建了组织管理体系、监督保障体系和运行机制组成的结构模型，并研究了机场危机管理体系中政府、媒体、社会公众、国际组织等各方主体的组织行为，提出了它们在危机管理中所要遵循的原则和应发挥的作用，包含应急准备、预防预警、响应处置和恢复重建等内容的运行机制，以及将危机管理纳入民航业发展战略的总体思路和建立全面的危机管理预案和危机响应机制、危机预测预警系统等工作重点和实施路径，具有一定的创新性、前瞻性和实用性。同时，书中结合大量云南机场集团预防、应对、处理危机的实践经验和例子，对机场危机及机场危机管理阐述了深刻的认识和独到的见解。

中国的文字经常充满巧思与哲理，“危机”一词就是典型的例子。危险和机会彼此紧密相连，有危险才有机会，机会出现时，也常常带来更大的风险。机会与风险是一体两面，取决于当事者的主观意图与处事能力。“危机”一词，充分显现了中国人依循中道与乐观的人生哲学。危机的哲理固然有精神上的鼓励效果，但在现实中，要将危险转成机会，并不能只靠主观的意愿，更不能仅凭借一点点的小聪明，而需要用理性的方式去处理，才有可能成功。如何“化危为机”甚至“避危争机”，在看过刘明同志的《机场危机管理》之后，有这样几点体会：

一是要有超前的忧患意识。忧患意识是一种清醒的预见意识和防范意识，是一种危机感、紧迫感、责任感、使命感。这种意识源于对事物发展规律的深刻认识。“祸兮福之所倚，福兮祸之所伏。”任何事物的发展，都存在着相反相成、相生相克的规律性。忧患意识的可贵就在于，能够从承平中预见危机，从有利中发现不利，做到见事于初萌、防患于未然。古往今来，多有哀兵胜利之师，也不乏骄兵惨败之旅。历史的经验表明，越是形势好的时候、越是发展顺

利的时候，越要增强忧患意识。有了忧患意识，也就有了开拓进取的精神；有了开拓进取的精神，就会有事业发展的新局面。云南机场集团这几年实现了跨越式发展，除了天时地利人和等诸多因素外，不能不说还与机场上下“常怀忧患之思，常怀自警之心”，把忧患意识落实到实际工作当中有很大的关系。云南机场人怀着建设民航强省的历史使命感和责任感，不断增强各项工作的系统性、预见性和创造性，尽量把可能遇到的困难估计得充分一些，把应对困难的措施考虑得周全一些，不断查找自身与国际先进、国内一流机场集团的差距和不足，发扬见贤思齐、奋发向上的进取精神，最终把握住了工作的主动权，取得了令人瞩目的成绩。

二是要有完善的管理体系。危机管理，不仅需要预防、处置和化解危机的主动性和积极性，还必须有完善的危机管理制度体系作为基础和保障。民航业要将危机管理提升到自身未来发展战略的高度，有组织，有计划，有系统地制定发展战略、建立管理机制、实施危机管理。要针对自身的关键问题和薄弱环节，扎扎实实地练好内功，不断更新观念，健全机制，使机场在竞争中赢得更广阔的市场，始终处于健康发展的良性循环之中，这样才能有效预防危机、处理危机、化解危机。云南机场集团近年来逐步构建起了一套较为完备和规范的机场危机管理体系，通过成立综合指挥协调机构，运行实施应急救援体系、SMS 安全管理体系等常态管理机制，做到了对风险和危机事前有效识别分析、事中积极控制处置、事后及时总结完善，使得危机管理工作有章可循，有条不紊。

三是要有出色的组织行为能力。如果说危机管理的机制、体系可以复制文本，那在具体的处理表现上，危机的当事者几乎没有什么共性可言，因为危机本来就是突发事件，只能具体问题具体分析。解决危机的成败，最终还要看当事者本身的组织行为能力。在日常管理中，如何有针对性地设计突发状况进行模拟训练，以考验、培养全体人员的危机意识和反应能力；在危机发生时，如何冷静、迅速、果断地进行处置，将损失缩小到最低程度；在总结经验时，如何成功地识别、抓住和运用好危机中产生的机遇等等，都需要管理者指挥调度有方、组织系统运转有效、员工贯彻执行有力。所以，越是在危机时刻，越是能体现一个优秀企业的综合实力和整体素质。

危机可能是压力，也可以是动力。破釜沉舟，百二秦关终属楚；卧薪尝胆，三千越甲可吞吴。面对困境和危机，只要我们始终保持一种昂扬向上、奋发有为的精神状态，困难和挑战将会转化为激励建设民航强国的强大精神动力；只要我们永不放弃，时刻警醒，通过自己的智慧、勇气和能力不断解决发

展中的矛盾、问题和困难，就能不断化危为安，反转逆境，最终实现由民航大国向民航强国的跨越。

杨之九
2010.10.9.

自序

《中华人民共和国民用航空法》将机场定义为：专供民用航空器起飞、降落、滑行、停放以及进行其他活动使用的划定区域，包括附属的建筑物、装置和设施。《民用机场管理条例》将机场定性为公共基础设施，纳入城乡保护规划，载明机场管理机构承担着安全、服务、运营秩序、保卫等职责。所以机场的安全是公共安全、国家安全，机场的服务是国家行业标准、国际标准。机场的管理具备企业和行政的双重角色。机场管理有边界，也无边界，边界无边。

机场功能作用的发挥，是服务社会公众能力的发挥，机场的主人和客户存在相对性，驻场单位（包括机场从业人员本身）、周边社区居民，相对于辖区外的客户，他们是主人；另一方面，除机场从业人员以外，他们也是客户。既有机场与驻场单位、机场驻场单位与周边社会，也有上述群体与顾客（或称终端客户）的关系。总之，机场是一个特定区域，机场是一个小社会，机场是一个大家庭，机场是一个城市的窗口和名片。

机场的管理既有企业的一般特征，也有政府授权的色彩，机场的管理既有行业的监管，也有地方政府的行政管理。机场是综合交通运输平台，是公共基础设施，也是航空运输的节点。机场是城市的一部分，也是社会的一部分，是供航空器起降的区域，也是空防安全的保障责任主体，机场是为社会各界服务的，也是社会公众享受航空服务的一个体验，是城市窗口和名片，也是对外开放、提升投资环境的缩影，更是国际、国家、地区社会经济发展的发动机、晴

雨表。因此，在日益复杂的国际社会背景下，它也可能是恐怖势力组织报复袭击的对象，它在自己的发展、建设、生存、服务过程中也有与自然、与社会、与人的问题和矛盾。管理机场，除了具有管理大型企业（公司）的共性，也有管理社区，协调政府组织、事业法人组织的特点，更有管理契约关系中市场主体的个性。

机场管理中存在复杂性、系统性、利害性、多维性，客观上机场发生问题的危害性要比想象的大。要避免危害性发生，就必须有较高的风险意识，避免风险的最好办法，就是危机管理。

本书所讲的机场危机管理，是从机场管理这一特定的范围，找出机场危机发生的可能性、可控性，进而采取措施，把机场发生危机控制在人们可接受的范围内，避免造成社会影响、国际影响、生命健康影响和机场声誉影响。即便是机场真的危机来临，改变不了事实，但也要最大程度地降低经济损失和影响。通过机场危机事件，寻找新的生机和机会，要么提高机场的生存发展能力，要么提升危机（风险）的认知能力，首先建立起机场危机意识（这个危机意识实质上是机场的管理意识），当它付诸于机场管理实践时，就是机场的危机管理。机场危机管理的最高境界是“要危机管理”，也是我们追求的最高目标，机场管理不能放弃这一目标是责任使然，也是使命使然。任何一个负责任的机场管理者、员工都不要忘记，机场发生危机，首当其冲是自身危机。在机场危机管理中，我们要为国家、社会、公众提供安全、便捷、舒适的航空服务是基本要求，为社会创造财富、为公众创造福祉、为自身创造价值是机场的本分。

本书或许可以帮助读者思考更好的理论研究与实践总会有距离，即便在同一机场实践，结论也会有差异。机场系统是整个民用航空运输系统的一个子系统、基础性平台，其日常运营具有综合性、系统性、协调性极强的特点，这一属性决定了机场危机管理指导理论与实践的多维性和多元性。一个人、一本书不可能提供所有危机管理解决方案，书中的实践过程，也不可能是一种理论指导。本书在云南机场危机管理实践中就有二阶段理论，四阶段理论和事前、事中、事后三阶段理论悖行，这并不影响机场危机管理的实践，相反，更丰富了危机管理的内容。还有，本书探讨的机场危机管理是从风险开始研究，深入到问题管理，具体到机场这一特定辖区又从危险源管理探究。这些似乎“紊乱”的关系，在机场管理中却经常存在，理论研究的多种成果与实践管理多重性相向同行。由于危机管理是创新的题目，是专业性很强话题，同时又是普遍存在的问题，囿于管理上的需要，只有大胆抛砖引玉，把国际国内学者的理论成果

拿来，但不拘泥于这些固定的理论，通过借鉴、吸收和提炼实践经验，从而构建自己的危机管理系统，达到借他山之石以攻玉的目的。此外，机场危机管理的一个重点就是危机发生后的应急处置。从国内外机场发展的历史中不难看出，无论怎样预防，危机总是难以避免的，这就要求机场管理机构和机场管理者在机场发生危机后，应该在第一时间采取有效的应急处置措施，尽可能把危机造成的损失和对机场的伤害降到最低程度。国务院颁布实施的《民用机场管理条例》对机场管理机构、航空运输企业及其他驻场单位应急救援的日常管理义务作出明确规定，对应急救援演练、应急救援人员培训、应急救援设备和器材等应急救援工作的重要内容也作出了规定。可见，应急救援是机场危机管理系统的重要组成部分。因此，本书用较大的篇幅，同时结合云南机场的一些案例，详细介绍了应急救援的体系、处置与演练等内容。其中的不足之处，还望广大业内专家学者和同行多提宝贵意见，以期共同完善提高。

本书还有一个目的，那就是为云南机场的危机管理作参考，使云南机场人人成为危机管理的主人、主体，人人具有自危的忧患意识，进而形成“危机管理，匹夫有责”的理念，最大限度推迟危机的爆发，把风险、问题控制在人人可承受的范围内，形成符合云南机场实际的危机管理系统，达到危机管理性能的整体改善。我坚信，只要不断提高危机意识，建立完善高效的危机管理系统，才能最大限度减少危机发生的可能，即便不幸发生了危机，那么不管发生什么样的危机事件，面临多么大的困难，凭借机场拥有的危机管理资源和高素质员工的齐心协力，一定会度过重重危机获得成功，以期迎接民航强省、民航强国的到来。

目 录

序 自序

第1章 危机管理概述	1
第1节 风险问题	1
第2节 民用航空管理	14
第3节 未来之路：美好前景与危机同在	22
第2章 机场危机管理问题	34
第1节 机场危机管理基本知识	34
第2节 机场危机管理基本理论	56
第3节 机场危机管理的主要原则	66
第3章 机场危机预防	79
第1节 危机预防概述	79
第2节 危机预防与问题管理	87
第3节 危机预警系统：昆明国际机场应急救援计划	100

第4章 机场危险源管理	111
第1节 危险源普查	112
第2节 危险源监控	118
第3节 危险源管控	125
第5章 机场危机管理保障体系	130
第1节 组织保障体系	130
第2节 SMS保障体系	141
第3节 责任保障体系	158
第6章 机场危机管理法制体系	170
第1节 我国法律法规对于机场危机管理的要求	170
第2节 行业规章、标准和其他要求对机场危机管理的要求	173
第3节 机场运行基本要求（手册）	175
第7章 机场危机管理常态机制	182
第1节 建立健全机场危机管理常态机制	183
第2节 完善应急机制、预案、演练	190
第3节 昆明机场抗洪抢险案例分析报告	205
第8章 机场危机管理策略	210
第1节 机场危机处理的基本原则和策略	210
第2节 机场危机处理过程	223
第9章 机场危机沟通	236
第1节 危机沟通的一般理论	236
第2节 危机沟通的策略与技巧	242
第3节 机场危机沟通的几个关键性问题	248
第4节 危中找机，建立危机恢复机制	263

附录：危险源管控案例

后记

致谢



没有危机的危机管理只是一种奢望。当今世界是一个危机四伏的世界。国家、社区、企业，甚至你我周围到处都是四伏的危机，下一个时刻危机也许就会在你我身边发生。这不是危言耸听。只有直面危机，化危为机，才是正确的选择。



第1章 危机管理概述

在现代社会里，人类征服自然和改造自然的能力有了前所未有的提高，创造的财富也比以往任何时代都要多，社会正在以加速度朝前发展。但与此同时，人类也正感受到一种异己的力量正给自己带来难以预料的灾难，社会危机与风险正成为这个时代的重要议题之一。而作为机场管理者，我们同样感到，风险社会的特征也同样存在于机场管理之中，民用航空这个安全性高的行业同样充满着风险，机场承载未来航空强国的使命更使我们对危机事件不敢有丝毫懈怠。

第1节 风险问题

危机管理之所以在这个时代引起了专家学者和政府官员的高度重视，本质上还是与现代社会的特征有关。借用著名社会学家贝克的话来说，现代社会是

一个“风险社会”，^①而层出不穷的危机事件则是风险社会的题中之意。在这样一种社会背景下，无论是国家、企业还是个人，都随时有可能遭遇危机事件的侵扰，应对各式各样的危机事件已成为管理的重要内容。

一、经济发展与危机四伏之悖论

自近代工业革命以来，人类社会开启了历史的新纪元。工业文明的出现给社会带来了福音，人类改造自然和征服自然的能力有了前所未有的提升，创造的物质财富和精神财富也以加速度在增长。正如马克思在《共产党宣言》中所写的那样：“资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。”^②于是，人类开始陶醉在自身能力不断提升的快乐之中，人类近代以来几百年的历史似乎也一路高歌猛进，人类社会的发展进入了史无前例的快速发展时期。

同样，改革开放30年以来，中国社会也发生了史无前例的变化。在短短数十年的时间里，社会财富开始迅猛增长，城市化进程在快速推进，整个社会发展呈现出日新月异的局面。仅以衡量社会财富的重要指标GDP为例，改革开放之初的1978年，我国经济总量仅为3624.1亿元，排在世界第15位。到1986年突破1万亿元，达到10202.2亿元。而到2002年，这个数字突破了10万亿元，达到103935.3亿元。到2007年，更是高达246619亿元，按当年人民币对美元的平均汇率计算，大约为32500多亿美元，成为世界第四大经济体。29年间，经济总量是原来的68倍多（如果考虑到通货膨胀、物价上涨等因素，实际上是14倍多）。^③而且，在世界遭遇金融危机巨大冲击的情况下，2008年中国经济仍然保持了较好较快的发展，经济总量达到300670亿元，大约为42220亿美元，人均GDP突破3000美元，跨过经济发展过程中的又一个重要节点。按此速度发展，参照世界其他国家经济发展情况以及人民币对美元汇率的变化趋势，可以预言，中国经济总量很有可能在2010年前后超过日本，成为世界第二大经济体，而到2015—2020年，中国人均GDP将突破1万美元，成为世界发达国家俱乐部的成员之一，实现祖祖辈辈期盼的梦想。

但是，如果用理性的眼光来看待近代历史和中国改革开放以来的三十年历程，我们会发现，在人类取得前所未有的成绩的同时，也遭遇了从未有过的问题甚至灾难；在享受物质文明和繁荣的同时，却发现问题和危机与我们同在。

^① “风险社会”这个概念是由德国著名社会学家贝克提出来的，具体可参见（德）乌尔里希·贝克的《风险社会》，由译林出版社2004年出版。

^② 马克思恩格斯选集（第1卷），北京：人民出版社，1972：256。

^③ 周建国：《社会转型与社会问题》，兰州：甘肃人民出版社，2008：58。

人类在陶醉于理性的成功时，似乎又陷进了无法挣脱的“理性的吊诡”之中。^①如果说过去很长一段时间里，人类并没有意识到自身所处的环境是如此危机四伏的话，那么自上世纪五六十年代以来，人们终于开始认识到，危机已经成为人类生活中无法回避的一部分。于是有人坦言：“我们生活在一个危机四伏的世界，我们生活在一个危机四伏的城市，我们生活在一个危机四伏的社区，我们工作在一个危机四伏的企业，我们面临的是一个危机四伏的市场，你我周围到处都是四伏的危机，下一个危机时刻也许就会在你我身边发生。这不是危言耸听，不管你是企业的主管、城市的领导，还是平民百姓、贩夫走卒，危机就在你的身边，危机正向你走来。”^②这段话说明，在今天这个时代，任何国家、企业和个人随时都有可能遇到危机事件的侵扰，我们必须树立起直面危机的意识，具备管理危机的能力。

二、现代国家与危机

在当今世界上，无论是像美国这样的发达国家还是像中国这样的发展中国家，常常遭遇危机事件的侵扰已成为不可争辩的事实。上世纪末至本世纪初，应对危机事件以及与之相关的打击恐怖势力已成为各个国家的共识，而这一共识的形成则肇始于2001年发生于美国的“9·11”事件。

2001年9月11日8时48分（美国当地时间），美国本土遭受了自珍珠港事件以来最大规模的袭击。地处纽约的两座110层高的摩天大厦——世贸中心被恐怖分子挟持的民航飞机撞击，随后分别倒塌。同时，华盛顿五角大楼被恐怖分子以同样的方式袭击。此外，另一架被劫持飞机坠毁在匹兹堡。在这一连串突发袭击中，美国损失惨重，直接伤亡人数达到5219人。“9·11”事件不仅对美国的经济运行产生严重影响，而且由于曾作为美国标志的世贸中心大楼和政府重镇五角大楼被炸，将直接改变美国的国内状态（生活方式、社会状态和政治基调）和国际整体的外交格局，以至于有人认为“9·11”事件是世界进入“后冷战时期”的标志，甚至有人认为它是一个新时代的分界点，把其后的时代称为“后‘9·11’”时代。^③一件突如其来的危机事件，竟会产生如此深远的影响，甚至考验着一个国家能否继续安全运转，不能不引起人们对危机事件和危机管理的重新认识和思考。

^①（德）马克斯·韦伯：《新教伦理和资本主义精神》，彭强，黄晓京，译。西安：陕西师范大学出版社，2002。

^② 鲍勇剑，陈百助：《危机管理——当最坏的情况发生时》，上海复旦大学出版社，2003：2。

^③ 有关“9·11”事件案例参阅了薛澜、张强、钟开斌著《危机管理——转型期中国面临的挑战》，由清华大学出版社2003年出版，第1页。

如果说发生在大西洋彼岸美国的“9·11”事件可能与它的世界霸权政策有关,那么,近年来在我国频发的危机事件又该如何解释?我国是社会主义国家,在制度上有着西方国家无法比拟的优越性。但是,社会转型和体制转轨双重转换等复杂因素同样使得中国经受了一次次危机事件的考验,成为危机事件高发的国家。仅从2008年来看,中国政府面临的众多突发事件或危机事件足以使人惊心动魄!

新年伊始,中国南方大多数省份便遭遇了突如其来的冰冻雪灾。这场大雪给中国人民造成了巨大的损失,同时也考验着中国政府应对突发事件的能力。这场灾害给电力、交通运输设施带来了极大的破坏,因灾直接经济损失达到1516.5亿元。灾害造成的具体损失情况大致如下:^①

交通运输严重受阻。京广、沪昆铁路因断电运输受阻,京珠高速公路等“五纵七横”干线近2万公里瘫痪,22万公里普通公路交通受阻,14个民航机场被迫关闭,大批航班取消或延误,造成几百万返乡旅客滞留车站、机场和铁路、公路沿线。

电力设施损毁严重。持续的低温雨雪冰冻造成电网大面积倒塌断线,13个省(区、市)输配电系统受到影响,170个县(市)的供电被迫中断,3.67万条线路、2018座变电站停运。湖南500千伏电网除湘北、湘西外基本停运,郴州电网遭受毁灭性破坏;贵州电网500千伏主网架基本瘫痪,西电东送通道中断;江西、浙江电网损毁也十分严重。

电煤供应告急。由于电力中断和交通受阻,加上一些煤矿提前放假和检修等因素,部分电厂电煤库存急剧下降。1月26日,直供电厂煤炭库存下降到1649万吨,仅相当于7天用量(不到正常库存水平的一半),有些电厂库存不足3天。缺煤停机最多时达4200万千瓦,19个省(区、市)出现不同程度的拉闸限电。

农业和林业遭受重创。农作物受灾面积2.17亿亩,绝收3076万亩。秋冬种油菜、蔬菜受灾面积分别占全国的57.8%和36.8%。良种繁育体系受到破坏,塑料大棚、畜禽圈舍及水产养殖设施损毁严重,畜禽、水产等养殖品种因灾死亡较多。森林受灾面积3.4亿亩,种苗受灾243万亩,损失67亿株。

工业企业大面积停产。电力中断、交通运输受阻等因素导致灾区工业生产受到很大影响,其中湖南83%的规模以上工业企业、江西90%的工业企业一度停产,全国有600多处矿井被淹。

居民生活受到严重影响。灾区城镇水、电、气管线(网)及通信等基础设

^① 这些数据和资料是国家发展和改革委员会主任张平2008年3月22日向十一届全国人大常委会第二次会议报告抗击低温雨雪冰冻灾害及灾后重建工作时透露的。

施受到不同程度破坏，人民群众的生命安全受到严重威胁。据民政部初步核定，此次灾害共造成129人死亡，4人失踪；紧急转移安置166万人；倒塌房屋48.5万间，损坏房屋168.6万间。

3月14日，在冰冻雪灾事件尚没有得到妥善解决的情况下，西藏拉萨等地区又发生了严重的打砸烧抢事件，少数“藏独”分子残忍杀害民众，沿街破坏店铺汽车，暴徒们到处放火、盗窃、扰乱社会秩序甚至冲击国家机关，对人民的生命和财产造成巨大损害，在世界范围内产生了极坏的影响。

2008年5月12日，对于每一个中国人来说，必将是一个留下深刻而惨痛记忆的日子。这一天，在中国西部的四川省汶川县发生了共和国历史上最严重的里氏8.0级大地震。据民政部发布的消息，截至7月21日12时，四川汶川大地震已确认69197人遇难，374176人受伤，失踪18222人。至9月份，国家汶川地震专家委员会副主任史培军4日在国务院新闻办公室举行的发布会上说，汶川地震造成直接经济损失8451亿元，其中四川的损失占到总损失的91.3%，甘肃占5.8%，陕西占2.9%。在这些损失中，民房和城市居民住房的损失占总损失的27.4%；学校、医院和其他非住宅用房的损失占总损失的20.4%；另外还有基础设施，道路、桥梁和其他城市基础设施的损失，占到总损失的21.9%。四川、甘肃、陕西三省的极重灾区和重灾区数量分别是39个、8个和4个，51个灾区县总面积超过13万平方公里。

温家宝总理在5月16日上午接受新华社、中央人民广播电台、中央电视台记者集体采访时说，无论从破坏性，还是从波及范围来说，这次地震都是新中国成立以来最大的，超过了唐山大地震。^①面对这场突如其来的大灾难，中国政府反应迅速，积极领导全国人民抗震救灾，以其卓越的表现赢得了国际国内社会的高度评价。

除了这三次重大危机事件外，共和国还见证了其他为数众多的大大小的突发性事件。如6月28日发生的贵州瓮安事件，7月1日发生在上海闸北区杨佳冲击警察局事件，9月以来出现的一连串“问责风暴”……凡此种种都说明，如何应对和处理越来越多的危机事件已成了摆在政府面前的新课题。

三、民航发展与危机事件

新中国成立以来，尤其是改革开放以来，民航业实现了迅猛的发展，民航业的管理也呈现出复杂性和系统性等特点，民航业如何更好地实现安全发展、科学发展，努力做好危机管理和危机预防，成为越来越迫切的需要。

^① 周建国. 灾难面前：中国政府在行动. 社会观察，2008（6）.