

公共安全管理系列教材

介新 编著

突发事件 应对案例分析

清华大学出版社

中国石化集团

突发事件 应对案例分析

中国石化集团

公共安全管理系列教材

突发事件 应对案例分析

介新 编著

清华大学出版社
北京

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

突发事件应对案例分析/介新编著.--北京:清华大学出版社,2012

(公共安全管理系列教材)

ISBN 978-7-302-28546-5

I. ①突… II. ②介… III. ①突发事件—处理—案例—分析—教材 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 066458 号

责任编辑:周菁

封面设计:常雪影

责任校对:王荣静

责任印制:张雪娇

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址: 北京清华大学学研大厦 A 座 **邮 编:** 100084

社 总 机: 010-62770175 **邮 购:** 010-62786544

投稿与读者服务: 010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈: 010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者: 北京鑫海金澳胶印有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 185mm×245mm **印 张:** 10 **字 数:** 207 千字

版 次: 2012 年 5 月第 1 版 **印 次:** 2012 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1~4000

定 价: 30.00 元

产品编号: 047421-01

转变学习方法,学好应急管理(代序)

——在河南理工大学应急管理学院2011级新生开学典礼上的讲话

今天是应急管理学院新生开学典礼,作为名义上的院长和老大学生,我在这里和同学们讲三个问题。

一、学习要成为生命的重要组成部分

我们所处的时代是“活到老学到老”的终身教育时代,科学技术突飞猛进,日新月异,信息网络囊括全球,学习型组织和学习型社会正在形成,不学习就会被社会淘汰。

1. 珍惜来之不易的大学生活

2010年河南省有154万初中毕业生,报考高中的学生人数为85万人,有69万毕业生直接进入社会。2011年全省有156万初中毕业生,报考高中的学生人数为82万人,有74万初中毕业生愿意直接进入社会。目前,我国18~22岁适龄人口的高等教育毛入学率是26%,河南省只有24%。所以,高中毕业能够进入大学学习是幸运的,能够成为本科生更幸运。这是学校和家庭教育的结果,更是你们自己不断努力刻苦学习的结果。大学录取通知书浸透了你们的心血和汗水,不要浪费每一分钟,要珍惜来之不易的学习机会。

2. 大学生学习和就业压力在加大

2008年山东参加高考的人数为80万人,2011年已经下降到58万人,4年时间减少22万考生,而招生计划却由当年的43.7万人增加到48.4万人,生源较少与招生计划增加形成叠加效应,录取比率大幅度提高。根据山东教育招生考试院公布的数据,2011年山东省专科招生计划为29万人,实际录取人数24.8万人,比计划少录取4.2万人,且录取分数线已经降到180分,线下的考生仅剩3000多人。这就意味着高考满分750分,每科只要考到30分即可被高职高专录取。我省2011年的情况与山东大同小异。我省2010年高考报名人数96万人,2011年报名人数85.5万人,考生减少10万人。2011年录取60.3万人,录取率达到70.5%,最低录取分数160分。招生计划还有7万,但160分以下的考生只有1.6万人,160分以上的考生有19.8万人未能进入希望上的学校。

高等教育大众化使更多的青年学子获得进入大学深造的机会,同时也意味着大学生就业竞争压力加大。1977年恢复高考时全国招生27.3万,2011年全国招生675万,增长了近24倍。大学毕业生就业的竞争越来越激烈。中国古代劝人学习,最常用的是利诱法,“学而

优则仕”，但这句话的前半句是“仕而优则学”。一个立志要为社会作贡献的人，必须在选择职业的同时不断接受社会的选择，坚持不懈地学习新知识、新技能，生命不息，学习不止。

3. 河南理工大学应急管理学院前景光明

马克思说，问题是时代的口号。当前，我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期。自然灾害频繁、事故灾难多发、社会矛盾凸显、公共卫生事件时现，使得应急管理从临时性应急向政府的常态性工作转变。问题和矛盾的解决不断推动社会发展和进步，历史正是在问题和矛盾的不断产生与解决的循环过程中向前发展的。社会对人才的需求决定就业的前景。应急管理水平是检验政府的执政能力强弱的标志，应急管理人才决定应急管理队伍水平高低。人才是核心，教育是基础，加强应急管理人才的培养是当前社会管理的迫切需求。高等教育作为科技第一生产力和人才第一资源的重要结合点，在经济社会发展中具有举足轻重的地位和作用。培养国家需要的应急管理人才是河南理工大学应急管理学院义不容辞的责任。适应经济社会发展需要的特色学科和专业必定就业前景光明。



二、学习要和思考结合起来

学习很重要，思考更重要。两者如车之两轮、鸟之双翼，缺一则不能成就事业。

1. 学而不思则殆，思而不学则罔

善学者都是学习和思考结合的典范。人因思考而站立，思想因问题而升华。著名教育家陶行知说过，发明千千万，起点是一问；人力胜天工，只是每事问。牛顿被苹果砸头想到万有引力定律是思考的结果，马克思思考了生产资料与社会政治之间的关系，爱因斯坦的相对论思考改写了物理学，弗洛伊德的精神分析让我们学会探究自己的心理，这些都是学习和思考相结合的典范。知识是思考的基础和要素，没有知识的思考是胡思乱想。但所学知识应当做到融会贯通，融通的路径是努力思考，由表及里，找到事物的内在联系，把问题想明白，把知识学透彻。思考越经常，思想越丰富；思考越具体，思路越清晰；思考越深入，结果越正确。知识只有和思考结合才能成为智慧，认识事物现象和事物本质的内在联系与规律，创造符合人类需要的有益成果。建立在知识基础上的智慧是知识的高级形态，选择有用的知识学习需要智慧，创造新知识更需要智慧，因此学习和思考不能偏废，思考比知识更重要、更有用。

2. 学习钓鱼的方法更重要

授人以鱼不如授之以渔。从学习者的角度看，学习钓鱼比接受现成的鱼更重要。人类的知识已成浩瀚的海洋，生命的有限和知识的无限，要求我们必须学会从浩瀚的知识海洋中攫取自己需要的知识。从人的成长规律和学习规律看，小学要养成学习的兴趣，中学要养成学习的习惯，大学主要是领会学习的方法，形成学习的能力，靠自己的学习能力从浩瀚的知识海洋中汲取自己需要的知识。大学阶段的学习是为就业做准备的，未来做什么工作并不完全由自己说了算，所以学习的知识有可能用不上，但再学习的能力却永远都不会过时。在

大学阶段最主要是完成“要我学习”到“我要学习”的转变,学会学习。我国的高等教育长期培养不出杰出的创新人才,其根本原因是教育理念停留在孔子“传道授业解惑”阈限内,因此有了“钱学森之问”。美国微软的盖茨和苹果公司的乔布斯都是大学肄业,却有改变人类生活方式的创新能力。我们需要反思我们的教育理念,弥补培养人才创新能力不足的木桶短板,把灌输式的科学知识传授和启发性教学方法有机地结合起来,使学生学会学习。学会学习的标志是会不会追求知识,因为一个人追求知识获得的基本都是有用知识,而被灌输得到的知识则未必都有用。读书能力、听课能力、归纳概括能力、演绎能力、选择舍弃能力、提出问题能力、寻求问题答案能力都是追求知识的能力,因此也是大学阶段应该着力提升的能力。

3. 学会思考才会提升竞争力

信息过剩牺牲人的思考能力。当今我们陶醉在信息化时代,网络、手机、报纸和广播电视不断提供各种信息,使人应接不暇。走路、开会、睡觉,手机会随时响起,我们会情不自禁地回电话、回短信。从某种程度上说,我们已经被手机和网络“绑架”。在充分满足信息欲望的同时,思考的时间似乎变短了,思维空间似乎变小了。不是因为我们比前人愚钝,而是我们不像他们那么在乎思想,使得思想日趋式微。信息相对于思想来说曾经是有用的材料,21世纪以来信息爆炸使信息成为思想的竞争对手。人们被淹没在浩瀚的信息中,即使有心也没有时间去加工提炼,而且大多数人也不想去做。就像有了手机储存号码后我们不再刻意记住别人的电话号码一样。依靠网络搜索引擎获取答案实际上改变了人类的思维方式,人们开始调整自己记忆信息的方式,不再通过记住信息本身来记忆,而是更多地记住在何处找到这些信息。例如,因商业红会出名的郭美美登上《时代》封面的谣言在网络上疯传,400多条跟帖之后,才有一条质疑。我们已经成为信息的陶醉者,网络技术的发展使我们不缺少想知道的东西,但却缺少愿意去思考之人,思想者成为社会发展的稀缺资源。学习思考的最高境界是悟,悟是发现规律和运用规律的活动。悟的基础是博学 and 融通,博是基本,通是灵魂,漫长的积累、艰辛的探索,再加上聪明睿智才能达到悟。悟性高的人善于从繁杂的信息中理出头绪、找到方向,善于把个别的、具体的事物概括成抽象的结论和普遍的规律。

三、教育的目的在于人的全面发展

学习不是为学习而学习,学习的目的在于应用。要通过学习使自己成为社会的栋梁之才,把所学知识奉献社会。因此,教育也不是为教育而教育,教育的目的是人的全面发展。我们的教育方针是受教育者在德智体美诸方面都得到发展,成为有社会主义觉悟、有文化的劳动者。

1. 德育优先,厚德方能载物

人的全面发展首先是品德的发展。百年之计教育为本,教育大计德育为本。人是社会人,生活在社会中就要受社会规范的约束。社会规范是道德的底线,但要成为高尚的人,还

必须有更高的做人标准。例如,诚信守诺的品质,吃亏和牺牲精神、宽宏大量和乐于助人的精神、奋勇当先和见义勇为的精神,克难攻坚、吃苦耐劳和坚忍不拔、锲而不舍的意志品质。如果说才能和身体是人的硬实力,那么品德就是人生的软实力,而且是潜能最大、持续时间最久的实力。人活着是要有精神的,大学生要胸怀大志,自强不息,志存高远方能成就大事业;大学生要虚怀若谷,海纳百川,有容乃大;大学生要不怕挫折,百折不挠,“咬定青山”不放松;大学生要善待他人,公平正义,礼贤下士。美国第35届总统约翰·肯尼迪在1961年1月20日发表的就职演说中有一句著名的话:“Ask not what your country can do for you, ask what you can do for your country.”索取和获得都要建立在愿意和勇于付出基础之上,所得必须等于付出,这是公平的内在要求。有道德的人,首先讲究的是付出。中国的古训:“天行健,君子以自强不息;地势坤,君子以厚德载物。”学会做人的要义是终生修德。

2. 培养勤奋刻苦严谨的治学精神

书山有路勤为径,学海无涯苦作舟。古往今来刻苦学习的典型很多,如“头悬梁锥刺股”、“凿壁借光”、“食不甘味夜不能寐”成语典故都是这样的例子。我们今天不会再像高玉宝那样站在教室外偷学,学习的机会比比皆是,关键在于愿不愿学、如何去学。学问是靠学习和研究问题获得的,学习和研究是件辛苦的事情,不能浅尝辄止,不能一知半解,不能三天打鱼两天晒网,更不能投机取巧、弄虚作假、粘贴抄袭。教学相长,教师要坚持真理,修正错误,不耻下问;学生要如饥似渴,勇于提问,善于提问,善于借鉴联想,“知之为知之,不知为不知是知也”,只有刻苦学习才能长真本事。王国维《人间词话》把学习分为三种境界:“古今之成大事者、大学问者,罔不经过三种之境界:昨夜西风凋碧树,独上高楼,望尽天涯路。此第一境界也;衣带渐宽终不悔,为伊消得人憔悴。此第二境界也;众里寻他千百度,蓦然回首,那人却在灯火阑珊处。此第三境界也。”百思求解,厚积方能薄发。道生于静,做学问要有坐十年冷板凳的坚强意志。

3. 学会合作,团队精神是科研的重要条件

21世纪的生产力、生产方式、生活方式、经济社会发展格局正在发生深刻的变革,科技创新活动的集合性很强,靠个人单枪匹马和“灵光一现”成功的概率大大下降,多学科多领域联合攻关成为科学研究的主流方法。因此,从大学起,学生就要养成团队合作精神,乐于分享,不吃独食;善于与他人交流讨论,积极贡献自己的学习心得;乐于学习别人的经验,并从中受到启迪。团队合作精神已经成为企事业单位,特别是科研团队选聘人才的重要条件。

介 新

2011年9月3日

目录

CONTENTS

转变学习方法,学好应急管理(代序)

——在河南理工大学应急管理學院 2011 级新生开学典礼 上的讲话	III
--	-----

自然灾害篇

案例 1 以冰灾为鉴,完善自然灾害防范应急机制	3
案例 2 海地大地震的救援与灾后重建	16

事故灾难篇

案例 3 现代杞人忧天故事重演现象分析	29
案例 4 甬温线高铁动车追尾特别重大交通事故处置分析	40

公共卫生篇

案例 5 应急管理中的卫生工作	55
案例 6 欧洲肠道疫情案例分析	66

社会安全篇

案例 7 关于突发性群体事件的应急处置	77
案例 8 拥挤是组织大型群体性活动的大忌 ——柬埔寨金边送水节踩踏事件案例分析	88
案例 9 民房被强制拆迁之痛 ——博士家庭房屋被强拆案例分析	93
案例 10 公权力的行使与异化 ——“开胸验肺”和“剃指明誓”案例分析	110
案例 11 从民企收购通化钢铁公司引发的冲突事件看社会矛盾 的化解和处理	126
案例 12 菲律宾劫持旅游大巴车案例分析	138
参考文献	147

自然灾害篇



◎ 案例 1

以冰灾为鉴,完善自然灾害防范应急机制

应急处置突发事件古已有之,但把应急处置纳入科学管理的范畴是现代管理的创新和完善。人类社会进入 21 世纪后,在世界范围内出现了一系列重大危机,如美国“9·11”事件,我国“非典”爆发、流感流行,英国的“疯牛病”、非洲的艾滋病,以及印度洋海啸、美国的“卡特里娜”飓风等。越来越多的国家认识到,加强重大危机应对工作势在必行。我国应急机制的建立发轫于“非典”防治。“非典”之后,党中央、国务院提出加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。党的十六届三中、四中全会明确提出,要建立、健全社会预警体系,提高公共安全和处置突发事件的能力。2003 年国务院通过《突发公共卫生事件应急条例》,2005 年国务院通过《国家突发事件总体应急预案》,2007 年颁布《中华人民共和国突发事件应对法》,对突发事件的应对进行了法律规范,使应急管理工作走上依法应对的科学轨道。2007 年,国务院印发《“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划》,重点推进应急体系建设和应急管理进基层工作。截至目前,我国应急管理的体制和机制已经初步建立,正在不断健全和完善。

这里就 2008 年的抗击冰雪灾害暴露出来的体制和机制方面的缺陷,谈谈自然灾害防范的机制建设问题。

◎ 一、南方大范围的冰雪灾害回顾

始于 2008 年 1 月 10 日的大范围冰雪,造成我国中部、东部、南部大部分地区受灾。暴雪以及冻雨产生的霜冰,使电网毁损、铁路供电中断,24 个机场被迫关闭,南方主要高速公路一度全部封闭,铁路大动脉京广河南段以及沪昆线多段中断。很多地区煤炭和新鲜食品等各类物资供应出现中断。冰雪叠加春运高峰,让本已不堪重负的交通运输压力更加沉重。大量旅客滞留,广州火车站滞留了百万急于返乡过春节的农民工,车站广场、候车室万头攒动,摩肩接踵,创造了人群拥挤的世界吉尼斯纪录。特别是江西、湖北、湖南、贵州等省份,先后出现持续多日的雨雪天气,引发大面积的冰冻灾害。铁路、公路交通阻断,部分地方停水、停电,物价飞涨,形成许多与外界隔绝的“孤岛”。居民靠蜡烛照明或生存于黑暗之中,生产生活面临巨大困难。据民政部数据,截至 1 月 29 日 18 时,全国共有 17 个省(区、市、兵团)

受灾,因灾死亡 38 人,紧急转移安置 161.7 万人,农作物受灾面积 1.01 亿亩,倒塌房屋 14.9 万间。湖南、湖北、贵州、广西、江西、安徽 6 省(区)受灾最为严重,其中湖南、贵州等部分地区雨雪、低温、冰冻天气持续达半个月以上,为近 50 年来最长时间。湖北雨雪冰冻天气是 1954 年以来最严重的。贵州省公路高峰时期滞留达 10 万人。湖南、贵州、安徽连续多日大范围停电,贵州电网有 3300 多条线路受损,导致全省累计 44 个县断电。据国家电网的相关统计,从 1 月 11 日到 26 日,河南、湖南、湖北、四川、江西、安徽、浙江七省电网共发生 500 千伏线路跳闸 109 次,倒塔 32 座;220 千伏线路跳闸 87 条次,倒塔 8 座。据不完全统计,这次冰雪灾害共造成 1111 亿元损失,死亡 107 人,8 人失踪,受灾土地面积超亿亩,其中 2000 万亩绝收。

(一) 冰雪灾情的原因

2007 年冬到 2008 年春天气异常,在这场冰雪灾害之前,许多媒体还为南方的大旱表示忧虑。湖南、江西、广西、广东、贵州等省份局部地区出现 25 年一遇的大旱,甚至是 50 年一遇的特大干旱,干旱持续 2 个多月,广西漓江的水近乎干涸,桂林山水如画风景不复存在。但中国有一句老话:久旱必涝。一股冷空气团在极地生成,沿贝加尔湖方向南下;同时另一股冷空气团从冰岛经地中海向东而来,它们与西南暖湿气流在中国的黄淮、江淮、江南北部一带相遇,展开了一场势均力敌的“搏杀”,大气环流稳定少变,暖湿气流和冷空气一直持续在北纬 30°以南,造成南方人一辈子没见过的持续半个多月的降雨降冰过程。造成这一大范围强雨雪天气的直接原因是大气环流异常。2008 年 1 月份以来,北半球欧亚地区副热带系统偏强偏北,欧亚中纬度高度场分布西高东低,这样的环流配置,致使高纬度冷空气不断分裂南下,但是较强副热带系统却阻挡南下的冷空气,使得冷暖空气交汇在中国的中东部地区。赤道附近东太平洋正在发生的“拉尼娜”现象使这种情况加剧。

(二) “拉尼娜”现象

“拉尼娜”是西班牙语,意为小女孩,指赤道附近东太平洋水温反复变化的一种现象,表现为东太平洋明显变冷。2007 年 8 月,赤道附近东太平洋发生“拉尼娜”现象。“拉尼娜”现象与“厄尔尼诺”现象是海汽循环的两个相对的概念与状态,分别表示赤道附近东太平洋的海温异常偏低或偏高的现象,海温偏高称为“厄尔尼诺”现象,偏低称为“拉尼娜”现象。

从海汽的相互作用来说,“拉尼娜”现象与“厄尔尼诺”现象是一个彼此循环的过程。有偏高就会有偏低。“拉尼娜”现象与“厄尔尼诺”现象不会同时出现,而是相互转化。据国家气象中心的当时的检测,2008 年“拉尼娜”现象会持续到 2008 年夏季前,我国北方地区沙尘暴天气偏多、干旱及森林火险等级偏高、夏季出现区域性洪涝概率增加。统计分析表明,强“拉尼娜”现象发生在当年冬季,中纬度大气环流的经向度加强,即冷空气活动频繁,易造成中国北方和东部大部分地区气温偏低,长江以北地区降水偏多。1954—1955 年、1956—1957 年、1963—1964 年、1968—1969 年的冬季,“拉尼娜”现象曾造成很严重的低温雨雪异

常天气。

“拉尼娜”现象是全球气候异常的典型反应。2007年入夏以来,欧洲中部和南部的一些国家遭遇热浪袭击,酷暑夺去许多生命;英国被60年罕见的暴雨横扫;美国得克萨斯州的火车因暴雨停驶;巴基斯坦的泥石流使近万人丧命。中国南方2007年秋天遭遇特大秋旱,湘江水位最低处只有1~1.3米,航运几尽消失;桂林城区段,大法河滩裸露,漓江干涸。但到了冬天,以高温天气著称的海湾国家,2008年年初遭遇史上最寒冷冬天,沙特阿拉伯气温骤降至0℃以下,至少有10人死亡,数百头牲畜被冻死,伊拉克下起了百年以来的第一场雪。同样一场巨大的冰雪灾害笼罩久旱的中国南方。人类对“拉尼娜”现象的研究和认识比较少,有关海洋在气候系统中的巨大作用知识匮乏。地球表面70%是海洋,海洋的热容量极大,海洋一旦异常,必然会对大气产生影响,大气又对全球部分地区的天气情况产生影响。

(三) 党中央国务院的应急处置

2008年1月27日,国务院专门召开全国电视电话会议,部署煤电油运保障工作。1月28日,温家宝总理从北京赶赴湖南,考察指导抗冰救灾工作。1月29日,中共中央总书记胡锦涛主持中央政治局会议,研究当前雨雪冰冻灾情,部署做好保障群众生产生活工作。会议要求,各有关地区和部门要按照中央部署,充分认识灾情的严重性,把抗冰救灾作为当前最紧迫的任务,以对人民群众高度负责的精神,进一步做好思想准备和工作准备,紧紧依靠广大人民群众,全力开展抗灾救灾,坚决打好这场抗冰救灾的硬仗。会议之后,中央政治局常委分头到灾情严重的省份指导救灾工作。

1月30日上午,温家宝总理出现在广州火车站,看望滞留的旅客,向群众承诺尽快打通铁路线,让群众回家过年。温总理表示,我们坚信经过30年改革开放,积累了雄厚的物质基础,只要组织有力,完全能够战胜当前的困难。

1月31日,胡锦涛总书记先后到山西大同和河北秦皇岛考察煤炭生产和电煤供应情况,并深入400多米深的井下采掘区了解情况,希望矿工们在保证安全的前提下,生产更多的煤炭,保证供应;希望码头工人和航运部门增加水路运量,弥补铁路阻塞造成的电厂供煤紧张。

中央气象台在新闻联播后的天气预报节目中发布了最高级预警信号——红色预警。这是中国开始国家级颜色预警以后,第一次使用最高级预警信号。红色预警意味着公众将面对异常天气事件,是非常特殊的事件,应该采取必要的措施加以应对,否则人民生命财产会有重大损失。2008年1月28日,解放军总参谋部、总政治部联合发出《关于做好应对雨雪灾情工作的指示》,要求全军部队把应对雨雪灾情当作一件紧迫任务,全力协助地方做好救灾工作。一旦地方政府提出抢险救灾要求,各部队要全力支持,要人给人,要物给物,急人民群众所急,想人民群众所需,解人民群众所难,协助地方完成好除冰疏通、抗冰保电和营救群众等工作。在抢险救灾行动中,要建立统一指挥、分工负责、密切协同的联动机制,形成整体合力。指示下达一天后,截至1月29日12时,解放军和武警部队一共出动15.8万官兵,民

兵预备役人员 30.3 万人次,全力应对南方地区的雨雪灾情。在整个救灾行动中,军队、武警、预备役官兵出动人数超过 150 万人次。危难险重的道路除冰、抬电杆、电塔上山的都是解放军、武警和预备役官兵。

我们实际是按无硝烟战争的动员规格来打这场抗冰雪之仗的。各中央部委也紧急行动起来。1月27日,国家发改委紧急部署,强化电煤产运需衔接,落实有序用电,确保煤电转运保障供应。1月27日,铁道部领导紧急要求各铁路局以最快的速度恢复行车秩序,疏运滞留旅客。封存的内燃机车从湖南株洲机务段出发,前往救援京广线南段因电力中断而受困的电力机车。交通部提出五个“力保”,即“力保交通道路航道畅通,力保重点物资运输,力保绿色通道畅通,力保安全运输,力保运价稳定,圆满完成今年春运的各项任务”。公安部成立抗击雨雪灾害信息协调小组,及时通报全国主要受灾地区公路及民航客运的最新情况。商务部发出紧急通知,要求各级商务主管部门进一步做好大范围、持续性雨雪天气情况下的鲜活农产品运输和销售工作,切实保障春节市场供应。国家电网公司紧急动员,数万名电网员工日夜奋战在抗冰抢险第一线。2008年1月26日,湖南省电力公司工人罗海文、罗长明、周景华在为一条500千伏电力输送大动脉塔架除冰时,塔架倒塌,不幸殉职。1月27日,广东电网公司韶关局员工刘焕松在执行抗冰抢险任务中,因电杆断裂倒塌,以身殉职。财政部为帮助受灾地区抗灾救灾,1月30日下拨抗灾救灾专项资金2.93亿元。1月29日,中国扶贫基金会紧急启动“有你,这个冬天不会冷——南方雪灾灾区救援”行动,决定向湖南、贵州等灾情严重地区捐赠2000万元物资,60万资金用于大米等生活必需物资采买。中央一声号令,举国上下都行动起来,各地、各部门立即启动应急预案,从保障食品供应、供水通电、疏导交通等方面入手,实施抗灾和救援。河南省也派出铲雪车和电力工人前往受灾严重的南方省份支援救灾,充分显示出社会主义国家集中力量办大事的能力和充分的动员能力。

二、冰雪灾害后的反思

这场突如其来冰雪灾害到2月6日已基本结束,大多数滞留的旅客都如愿以偿地返回老家过春节,许多停电地区居民也都与全国人民一道欣赏除夕春节晚会。受灾地区获得20多亿元保险赔付。但作为应急管理部门的工作人员,我们的思考不能灾过即停,我们要反思,多问几个为什么。

(一) 为什么南方雨雪冰冻天气持续十几天后中央气象部门才发布红色预警

中国气象局国家气候中心气候预测室主任张榜群说:“冬季发生红色预警是很少见的。我们一开始也没有料到持续的时间会这么长。随着程度的加深,最后中央气象台发布了最高级预警信号——红色预警信号。”预警应该发生在事件之前才能叫预警,发生在事件之中或事件之后,恶果已人人皆知时,还能叫预警吗?如果说这场冰雪灾害是对我们已经基本建成的应急管理机制的考试,扣分的地方肯定不少,缺乏预警必定是其中之一。

中国南方处于亚热带与温带的过渡带,特殊地理环境对降雪产生影响:雪化成水,水结成冰。一位俄罗斯的读者对《环球时报》说:“我见过比这大上百倍的雪,但没有见过这么奇特的雪灾。”道路上坚硬的冰层和高压电线上巨大的冰凌,我们河南人应该熟悉,每当早春二月寒流袭来时,河南会出现天上下雨、地面结冰的天气现象,豫西称为钱溜冰。春节前后南方的天气与河南早春二月的气候条件差不多,雨雪结冰的条件成熟。缺乏对这种天气条件的防范准备,是造成对灾难处理失措的重要原因。

(二) 为什么主流媒体和其他传播媒介群体失声

《政策内参》记者黄钟是湖南麻阳人,下面是他的亲身经历。1月12日他回到老家,清晨下着雨,屋外水田已经结冰。1月14日他离开麻阳时雪已经很厚,1月15日怀化火车站广场上积雪已经成冰,公路被大雪封堵不能通行。大年三十他给父亲打电话,电话已经打不通,他非常郁闷。那些天亿万人民同看的新闻联播并没有告诉人们大灾拉开了序幕,他反问自己,是不是漏看了新闻,电视没法再重新看一遍,这位执著的记者到国家图书馆翻阅1月11日以后的报纸。以下是有关报道。

1月13日赣北大雪,《新华每日电讯》1月19日在第三版刊登报道:大动脉“肠梗阻”,“人祸”大于“天灾”。文章的提要也很醒目:“因九江大桥关闭而堵在路上的司机纳闷:和北方相比这场雪算不了什么,为什么如此之堵。”据这篇报道,在1月18日6时恢复常态之前,已连续5天无法正常通行,至少有2万辆汽车数万人被困风雨途中。1月17日上午,从泊水湖收费站至福银高速昌九段的通远路段,被堵车辆汇成长龙,绵延30多公里。在九江堵车的日子里,《江西日报》没有只言片语提到这件事。1月14日,《江西日报》在A3版发表了两张图片:“堆雪人”和“瑞雪中迎娶新娘”。1月18日九江大桥恢复通行,第二天的《江西日报》仍不置一词,报纸的头版头条是“向大家学习,向大家问计——省委书记与社科界专家学者座谈纪实”。1月21日的《江西日报》头版头条是“我省高速公路通车里程突破2000公里”。此时贵州正在紧锣密鼓地召开“两会”。1月15日许多代表顶着风雪出席会议,那时有的县城已经断电多日,成为与外界隔绝的“孤岛”。但《贵州日报》没有一则披露冰冻已成灾的消息。直到1月22日《贵州日报》才刊登消息:“省气象局启动重大气象灾害Ⅱ级应急响应。”向公众告知自1月13日以来,受强冷空气袭击,贵州出现了持续9天大范围雪凝天气过程,15日、16日影响范围达60余县市,对工农业生产及交通运输等造成严重影响。在《贵州日报》第8版发表整版专项报道:“雪凝天气突袭黔中大地,各地紧急行动确保民生。”黄钟记者在一篇文章中写道:“读元月份的《贵州日报》没有一则报道会让我产生恐慌心理。”

面对雪灾,新闻媒体充分表现了负面新闻正面报道的能力。新闻标题就是最好的见证:“中国春运的压力能吓倒任何其他国家的政府”、“冰雪无情,人有情”、“众志成城战寒天”、“紧急应对罕见天气,让百姓风雪中走好”。《湖南日报》题为“寒冬过后是春天——衡阳灾区春节纪事”的报道,先是描写50年未遇的冰冻灾害造成全市水电、交通近乎瘫痪,720万人

受灾,被困 42.6 万人,倒塌房屋 53446 间,损失空前惨重。然后笔锋一转,说衡阳这个冬天又格外温暖,天灾无情,人有情。但问题的关键是,新闻媒体不能及时传播社会面临重大灾害信息,不能及时告之公众采取措施防范灾害,这样的媒体肯定是不尽职,不负责的。

(三) 为什么各级政府的应对反应那么滞后

2008 年年初,本该下雪的北方晴空万里,东北干旱已成灾。很少下雪的华南、华中和华东地区暴雪成灾,让人想到好莱坞灾难科幻片《后天》。2003 年“非典”后,国务院对应急管理工作作出一系列决策部署,每年都明确提出年度重点工作和目标任务。从 2003 年始部署全国应急预案体系建设,抓好“一案三制”工作,突发事件应急预案和应急管理工作的体制、机制、法制基本框架基本形成。2007 年重点推进应急体系建设和应急管理进基层工作。总体上看,国内已经基本上完成应急管理工作在各个层面的部署 and 安排。

但这一切努力,仍然没有让我们对这场冰雪灾害到来时及时防范、有效应对。这次冰雪灾害,不仅考验了中央政府,也检验了地方政府。中国长江以南地区的地方政府在公共工程建设上缺少危机思考:供水管道建设没有考虑零度以下天气可能发生的情况,供电高压塔线也没有考虑大雪变成冰凌所造成的压力,高速公路维护部门没有配备足够的除冰设备。如江西全省高速公路仅有一台铲雪车,紧急调到九江现场后,却无人能熟练操作,需要现场培训。未及时清除的积雪很快又在路面结冰,造成恶性循环。

官场短期行为使不少政府官员把公共工程当作形象工程谋取政治资本,粗制滥造又加剧了灾害的程度。一些到南方支援建设的施工者来说,许多水泥电杆中竟然没有钢筋。互联网披露说,“农网改造”架设的新电线杆倒塌折断达 90%。而 20 世纪五六十年代的老供电杆折断的少。

出现这种情况,电塔电线设计标准不够、电线杆偷工减料是重要原因,但更重要的原因是各级政府缺乏“自组织”能力。在中央政治局开会研究及胡锦涛、温家宝到抗灾一线之前,没有看到铁道部、交通部、民航总局、电网总公司、民政部等职能部门负责人在一线抗灾,也没有看到有关省份的领导在现场组织救灾活动。“全心全意为人民服务”,“对人民负责”,“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”,这些亲切的语言在现实面前显得很苍白无力。政府体系就像一只大磨,上面不推,磨就不动。这种各级政府缺乏自组织能力的现象,反映出我们管理体制不完美,反映出应急预案不完善,反映出应急管理理论与实践脱节。

三、完善对自然灾害的防范机制

亡羊补牢,未为迟也。吃一堑长一智。1998 年南方特大洪水来势凶猛,百万军民在长江大堤上守护了 57 天。时任副总理的温家宝在一线指挥。那次的抗洪救灾虽然形势严峻,但复杂程度并不高,关键是对意志品质的考验。

2003 年“非典”的突然袭来,考验的主题是不可预见性和不确定性。从未见过的恶性传染病、不可预期的传播途径和传播范围,对生命的剥夺和流动限制对经济的打击,对国际社