

突发事件应急管理学习与培训用书

挑战中国的重大突发事件

反思2008

王宏伟 编著



中央广播电视大学出版社

突发事件应急管理学习与培训用书

反 思 2008 ——挑战中国的重大突发事件

王宏伟 编著



中央广播电视大学出版社
Central Radio TV University Press

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

反思 2008: 挑战中国的重大突发事件/王宏伟编著.

—北京: 中央广播电视大学出版社, 2009. 1

突发事件应急管理学习与培训用书

ISBN 978-7-304-04205-9

I. 反… II. 王… III. 紧急事件—处理—中国—2008—学习
参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 008942 号

版权所有, 翻版必究。

突发事件应急管理学习与培训用书

反思 2008——挑战中国的重大突发事件

王宏伟 编著

出版·发行: 中央广播电视大学出版社

电话: 选题策划中心 010-68183482

发行部 010-58840200

总编室 010-68182524

网址: <http://www.crtvup.com.cn>

地址: 北京市海淀区西四环中路 45 号 邮编: 100039

经销: 新华书店北京发行所

策划编辑: 马浩楠

封面设计: 阳关书坊

责任编辑: 马浩楠

版式设计: 桑里德文化

责任印制: 赵联升

责任校对: 严小明

印刷: 北京密云胶印厂

版本: 2009 年 1 月第 1 版

2009 年 2 月第 1 次印刷

开本: 16 开

印张: 16

字数: 260 千字

书号: ISBN 978-7-304-04205-9

定价: 28.00 元

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

序 言

2008年的中国，欢笑与泪水、光荣与苦难交织在一起。这一年，我国在北京成功地举办了第29届奥运会和第13届残奥会，发射了神舟七号载人飞船，迎来了改革开放30周年……这都令世界瞩目；这一年，我们经历了南方暴风雪、“3·14”拉萨事件、“4·28”胶济铁路特大撞车事故、“5·12”四川汶川特大地震、瓮安事件、三鹿奶粉事件等一系列重大突发事件，接受了前所未有的严峻挑战。

2008年1月至2月，我国南方大部分地区出现了新中国成立以来罕见的低温、雨雪和冰冻天气，给人民群众的生产、生活造成了极大的影响。

2008年3月14日，一群不法分子在西藏自治区首府拉萨市区的主要路段实施打砸抢烧，焚烧过往车辆，追打过路群众，冲击商场、电信营业网点和政府机关，给人民群众的生命财产造成重大损失，使当地的社会秩序受到严重的破坏。

2008年3月以来，由肠道病毒EV71引发的手足口病从安徽省阜阳市蔓延至中国大部分省区，其中6个省份出现死亡病例。截至5月9日，全国感染手足口病的病例近2.5万例，34名患儿死亡。

2008年4月28日，山东胶济铁路周村至王村段发生特大交通事故：北京—青岛T195次列车第9至17号车厢突然脱轨，侵入并行的另一条铁轨，与对开的烟台—徐州5034次列车相撞，造成72人死亡、416人受伤。

2008年5月12日14点28分，四川省汶川地区发生特大地震，震级达里氏8级，最大烈度达11度，余震3万多次，涉及四川、甘肃、陕西、重庆等10个省区市417个县（市、区）、4667个乡镇、48810个村庄。灾区总面积约50万平方公里、受灾群众4625万多人，其中极重灾区、重灾区面积13万平方公里，造成69227名同胞遇难、17923名同胞失踪，需要紧急转移安置受灾群众1510万人，房屋大量倒塌损坏，基础设施大面积损毁，工农业生产遭受重大损失，生态环境遭到严重破坏，直接经济损失8451亿多元，引发的崩塌、滑坡、泥石流、堰塞湖等次生灾害举世罕见。

2008年6月28日，贵州省黔北小县瓮安发生了一起举国震惊的群体性突发事件，闹事群众火烧瓮安县委、县政府、县公安局。

2008年7月19日，云南普洱市孟连傣族拉祜族佤族自治县发生群体性突发事件，造成社会公众2人死亡、19人受伤及公安民警41人受伤。

2008年8月，新疆维吾尔自治区发生系列袭警案。

2008年9月8日，山西省临汾市襄汾县陶寺乡新塔矿业公司尾矿库发生溃坝事故，造成276人死亡，受灾1047人；民宅、办公楼及其他设施冲毁326间，计6520平方米，损失351.9万元；损坏车辆90辆，损失450万元。

2008年9月11日，卫生部经调查，高度怀疑三鹿集团旗下的三鹿牌婴幼儿配方奶粉受到三聚氰胺污染。同日，三鹿集团承认奶粉受污染，并要求全部召回8月6日以前的产品。三鹿奶粉事件影响全国婴幼儿患者近30万名。

2008年10月下旬，广元橘子事件发生。一条广为流传的手机短信使许多地方丰收在望的果农一年的辛勤汗水付诸东流，触动着中国“三农”问题的神经。

2008年11月3日，重庆城区8000辆出租车司机集体罢运，并引起了全国多个城市出租车行业的连锁反应。

2008年11月15日，杭州地铁萧山湘湖站施工现场发生路面塌陷事故，11辆正在行驶的汽车落入深坑，21人不幸遇难身亡。

2008年12月2日，陕西省榆林市定边县堆子梁镇中学发生特大煤气中毒事件，造成小学生11人死亡、1人重伤。

2008年12月24日，河北省唐山遵化市港陆钢铁有限公司发生煤气泄漏事故，共造成17人死亡、27人受伤。

这些令人触目惊心的重大突发事件表明：对于中国来说，2008年是一个多事之秋。根据2008年12月16日法新社电文，外媒评出2008年引起全球关注的十大灾难性事件，涉及中国的有三件：“5·12”四川汶川特大地震占第二位，仅次于缅甸纳尔吉斯强热带风暴；襄汾尾矿库溃坝事件占第五位，胶济铁路撞车事故占第八位。

2008年底，美国《时代周刊》评出全球十大新闻，其中涉及中国的有两条：“中国三聚氰胺事件”和“四川地震”。

新华社评出的2008年国内十大新闻中，涉及重大突发事件的有四条：我国南方大部分地区遭遇罕见低温雨雪冰冻灾害，拉萨发生“3·14”打砸抢烧暴力犯罪事件，汶川发生8.0级特大地震，三鹿奶粉事件引起社会对食品安全的高度关注。

在2008年发生的重大突发事件中，许多都具有警醒后人的典型意义：

南方暴风雪是我国在全球气候变化背景下所遭遇的一场极端天气事件，具有极强的突发性、危害性、复合型、复杂性，对于我国应急管理特别是城市基础设施应急管理提出了巨大挑战；

四川汶川特大地震是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救灾难度最

大的一次地震；

“3·14”拉萨事件是20年来西藏发生的最为严重的骚乱；

“4·28”胶济铁路特大撞车事故是新中国成立以来一次性伤亡人数最多的铁路事故；

瓮安事件由多种容易引发群体性事件的因素交织、叠加促成，暴力性空前，堪称群体性突发事件的“标本”；

襄汾尾矿库溃坝事故是迄今为止全世界最大的尾矿库事故；

杭州地铁塌陷事故是我国地铁建设史上最为严重的伤亡事故；

.....

目前，我国正处于经济转轨、社会转型时期，各种矛盾凸显。2008年下半年以来，受国际金融危机的影响，我国经济发展正面临着前所未有的严峻考验。在这个背景下，突发事件频发、多发、高发的趋势还将持续下去，并且经济危机有可能演化为社会危机，进而对社会公众的生命、健康与财产安全以及政府的执政能力都提出巨大的挑战。因此，我们必须及时总结以往应对突发事件的经验和教训，居安思危，未雨绸缪。这正是本书编写的重要目的之一。

自2003年“非典”以来，我国的突发事件应急管理围绕着“一案三制”（即应急预案与应急体制、机制与法制）建设，取得了长足的发展。特别是，自2007年11月1日起，实行《中华人民共和国突发事件应对法》，为应急管理奠定了更为坚实的法律基础。从2008年应对突发事件的实践来看，中国应急管理事业不断发展、壮大，必将能够在维护我国经济社会持续、健康、平稳发展的过程中发挥更大的作用。

2009年，我们将迎来共和国60周年的华诞。回首往昔，中国人民以坚忍不拔的精神，战胜了发展道路上的重重艰难险阻，造就了“不抛弃，不放弃”、自强不息、百折不挠的民族品格。2008年是多灾多难的一年，2008年也是中华民族精神得到空前提升的一年。“艰难困苦，玉汝于成。”一个人的成长如此，一个民族、一个国家的成长又何尝不是如此？2008年必将以其不同寻常的经历在我们的共和国发展史上留下浓墨重彩的一笔。

是为序。

王宏伟

2009年1月18日凌晨 于京西世纪城

目 录

重大突发事件解读	1
南方暴风雪	2
“3·14”拉萨骚乱	24
手足口病疫情	29
“4·28”胶济铁路特大撞车事故	34
“5·12”汶川特大地震	38
瓮安事件	63
上海闸北袭警案	69
孟连事件	72
新疆系列袭警事件	76
襄汾尾矿库溃坝事故	80
三鹿奶粉事件	84
广元橘子事件	98
重庆出租车罢运事件	102
杭州地铁塌陷事故	109
甘肃陇南群体性事件	114
金融危机	119
重要突发事件点评	125
自然灾害	126
台风“浣熊”	126
湖北省暴雨与洪涝灾害	129
云南泥石流灾害	131
“12·26”云南宜良、瑞丽地震	133
事故灾难	136
“1·2”乌鲁木齐德汇国际广场大火	136
“2·14”广东佛山烟花仓库爆炸	139
“2·18”京珠高速数车相撞爆炸事件	141
汉江水硅藻事件	143
“5·4”河南省东升煤矿矿难瞒报事件	144
“6·13”孝义市安信煤业有限公司炸药爆炸事故	145
“7·14”河北蔚县矿难瞒报事件	148
“7·21”广西那读煤矿特大透水事故	149
“8·1”娄烦矿难	152
“9·13”四川巴中市特大道路交通事故	153
“9·20”深圳舞王俱乐部特大火灾	155
山西矿难“封口费”事件	157
“9·20”黑龙江富华煤矿火灾与“9·21”河南新丰二矿煤与瓦斯突出事故	159
“10·28”重庆市芙蓉江跨江大桥吊斗坠落、“10·30”福建宁德人货电梯坠落、“12·27”湖南长沙升降机坠落事故	162
“10·29”陕西澄城县尧头斜井煤矿瓦斯爆炸	163

“10·29”河南济源马庄煤矿透水	165
“11·14”上海商学院宿舍火灾	166
“11·17”河南郑县透水事故	167
“12·19”江西南昌沉船事故	172
“12·24”河北遵化港陆钢铁公司煤气泄漏事故	173
公共卫生事件	176
“1·8”阜新高德花园小区自来水污染	176
福建三明市第二医院麻醉致死事件与西安交大一附院新生儿死亡事件	177
海南霍乱疫情	181
“刺五加”注射液不良反应事件	184
三聚氰胺问题鸡蛋事件	186
“12·2”陕西定边县中学特大煤气中毒事件	188
社会安全事件	191
“2·17”河北武安非法铁矿爆炸事件	191
“3·7”南航爆炸未遂案	192
抵制家乐福事件	193
“7·3”陕西府谷事件与“9·19”重庆巫溪事件	195
“7·21”昆明公交车爆炸案	197

“8·4”云南丽江环保纠纷案	200
“9·3”吉首非法集资案	202
川渝教师停课、罢教事件	204
“10·9”安徽砀山强征土地案与“10·19”京沪铁路廊坊段暴力征地案	205
“10·23”江西铜鼓县山林资源纠纷案	206
“11·7”深圳市宝安区袭警事件	208
“11·25”广东东莞劳资纠纷案	209
国外重大突发事件的警示	211
韩国利川冷库爆炸	212
韩国崇礼门火灾	213
缅甸“纳尔吉斯”强热带风暴	214
美国中西部大洪水与南加州特大山火	215
日本岩手地震	217
印度寺庙踩踏事件	219
孟买恐怖袭击	220
欧洲骚乱	221
索马里海盗袭击事件	225
美国冰风暴	228
附录 2008 年国内突发事件大事记	230
后记	248



重大突发事件解读

- 南方暴风雪
- “3·14”拉萨骚乱
- 手足口病疫情
- “4·28”胶济铁路特大撞车事故
- “5·12”汶川特大地震
- 瓮安事件
- 上海闸北袭警案
- 孟连事件
- 新疆系列袭警事件
- 襄汾尾矿库溃坝事故
- 三鹿奶粉事件
- 广元橘子事件
- 重庆出租车罢运事件
- 杭州地铁塌陷事故
- 甘肃陇南群体性事件
- 金融危机



南方暴风雪

2008 年新年伊始，我国南方大部分地区出现了新中国成立以来罕见的低温、雨雪和冰冻天气，导致灾区基础设施遭受严重的破坏，对中国煤电油运的综合保障能力提出了严峻的挑战，打乱了社会经济的正常运行秩序。在中国人民喜迎鼠年春节的时候，停电停水、通讯不畅、道路中断、机场关闭、旅客滞留、电煤告急等一系列迫在眉睫的问题交织在一起，对我国政府的执政能力提出了严峻的挑战。那场将人们回家的路变得特别漫长的南方暴风雪随着时间的流逝，渐行渐远了，但是，我们必须科学地认识此次灾害的性质与特点，认真汲取经验和教训，进一步完善我国的突发事件应对机制，切实提高我国应急管理的能力和水平。

暴风雪肆虐

雪景变成雪灾

中国有句谚语，瑞雪兆丰年。2008 年元旦刚过，纷纷扬扬飘落的雪花的确给一向少雪的南方各省带来了祥瑞之气，人们争相观看雪景。但是，持续性的降雪、结冰的道路、冻裂的水管扰乱了社会公众的生活秩序。1 月 14 日凌晨，武昌徐东大街南侧一根直径 1.2 米的地下主管突然爆裂，造成附近上万人饮水困难。仅 1 月 15 日一天，武汉市水务集团汉口供水部就受理各类报修信息 588 起，其中水箱漏水、冰冻 12 起，设备故障 2 起，水表破裂 229 起，均由恶劣天气造成。这时，“雪景”变成“雪情”。

在南方多个城市因暴风雪而停止运行的情况下，“雪情”又升级为“雪灾”。

从 2008 年 1 月 10 日开始到 2 月初，持续性的低温、暴雪、冻雨等极端天气分 4 个波次袭击了我国南方的大部分地区，其中湖南、湖北、贵州、广西、江西、安徽等省区受灾最为严重。南方十几个省区的多个城市基础设施运行几近崩溃，贵州、湖南、江西等地因电力设施遭灾毁而出现大面积停电，京广铁路、京珠高速公路等交通大动脉运输受阻，民航机场被迫封闭，大批旅客滞留，一些城市的供水管线被冻裂，通信不畅，社会公众的生活必需品一度出现匮乏。加之电

煤等重要物资储备不足、运输困难，更使这场灾害雪上加霜。

国务院应急管理办公室发布了《关于做好防范应对强降温降雪天气的通知》。通知中说：“这次强降温降雪天气过程，持续时间长、影响范围广、造成的损失大且正值春节临近，党中央、国务院十分关注，温家宝总理作出重要批示，要求高度重视这次雨雪天气给各地生产、运输和生活带来的影响，及时了解情况，加强协调配合，切实解决群众遇到的困难和问题，防止出现大的事故。各地区、各有关部门要认真贯彻落实国务院领导同志的要求，站在实现科学发展、促进社会和谐的高度，克服麻痹思想和侥幸心理，以对人民群众高度负责的精神，层层落实防灾减灾抗灾救灾责任制，加大工作力度，密切配合，团结协作，采取有力措施，确保工作到位、人员到位、措施到位，切实维护人民群众生命财产安全和生产生活秩序，最大程度减少灾害造成的损失。”^①

10年前，美国、加拿大东部也曾发生过类似的自然灾害。1998年1月4日至10日，一场突如其来的冰暴袭击了加拿大的安大略和魁北克两省以及美国东北部的部分地区，产生了大量的冻雨。当时，它是加拿大70多年来所遭受的最为严重的一次冰暴。

美国、加拿大东部冰暴导致输电、电话和电报线路结冰和电杆、电塔倒塌，造成了受灾地区的大面积停电、交通受阻和通讯中断，470万加拿大人（占当时加拿大总人口的16%）与50万美国人的生活受到严重的影响，两国因灾害死亡共45人。

在加拿大，有28人直接死于因停电所引起的意外创伤（如断枝或电杆砸伤等）和严寒。60万人因灾被转移疏散，其中10万人被安置在临时住宅中躲避严寒。此外，大约有100名加拿大人因为一氧化碳中毒而被送进了急诊室——他们由于停电而改变了取暖方式，但并未采取适当的通风方式。

在美国，冰暴影响最为严重的地区是纽约州、新罕布什尔州、佛蒙特州和缅因州，尽管人口稀少，但还是有17人因灾死亡，其中10人生活在纽约州的北部。50万美国人因停电而陷入黑暗。

我们将此次南方暴风雪灾害与“美加冰暴”相比较，其共同之处是：它们都是在全球气候变化的背景下发生，前者受“厄尔尼诺现象”的影响，后者受“拉

^① 国务院应急管理办公室：《关于做好防范应对强降温降雪天气的通知》，<http://www.gejiedb.com/009/html/152.html>

厄尔尼诺现象”的影响。但是，近年来，许多人将“全球气候变化”与“全球气候变暖”画等号，片面地认为“全球气候变化”势必出现“暖冬”。2007年春天，日本的樱花提前绽放，荷兰的郁金香花期提前到来，瑞士雪山因气温升高不断发生雪崩，凡此种种现象都加强人们“暖冬”的思维定势。这种认识对人们防范南方暴风雪灾害起了一定的误导性作用。

其实，低温、雨雪、冰冻灾害影响的不仅是南方各省。中国气象局气象卫星遥感积雪监测显示，截至2008年1月28日，上海、江苏、浙江、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南、陕西等15省（区、市）积雪覆盖总面积为128.21万平方公里。其中，上海、江苏、安徽、河南、湖北、陕西积雪覆盖面积均占其总面积90%以上，贵州、湖南、重庆占40%~75%。中国八分之一强的陆地领土都被皑皑的白雪所覆盖。但是，相对而言，没有防雪灾、抗严寒设施和经验的南方脆弱性更强，其所遭受的影响也就更大。因而，我们将这场灾害称为南方暴风雪。

中国的南方暴风雪灾害持续时间长，从1月10日至2月13日；影响范围广，共涉及贵州、湖南、湖北、安徽、江西、广西、重庆、广东和上海等19个省区市的151个地市的924个县（市、区）；灾害强度大。这从以下事实就可以得到证明：

- 河南、四川、陕西、甘肃、青海、宁夏6省（区）降水量达1951年以来同期最大值；
- 长江中下游及贵州雨雪日数超过1954/1955年，为历史同期最大值；
- 湖南、湖北省的雨雪冰冻天气是1954年以来持续时间最长、影响程度最严重的，两省平均气温连续低于1℃的日数属于百年一遇；
- 贵州49个县（市）的冰冻天气持续时间突破了历史记录；
- 安徽持续降雪24天，是新中国成立以来持续降雪时间最长的一年。

.....

根据2008年2月12日民政部统计数据，湖南、贵州、江西、安徽、湖北、广西、四川等省（区）受灾较为严重：因灾死亡107人，农作物受灾面积1.77亿亩，绝收2530万亩；森林受损面积近2.6亿亩；倒塌房屋35.4万间；因灾直接经济损失1111亿元。雪后的粤北南岭群山满目疮痍，树木折断，一些地方

“如同插满了筷子的馒头”。在湖南，暴风雪使一些珍稀的鸟类绝迹。

特殊的灾害

此次灾害还具有极端性突出的特点：

第一，极强的突发性。按照常理，南方地区大面积持续遭受暴风雪袭击的概率是极低的。由于气候极端反常，此次暴风雪使灾区政府和人民始料未及、猝不及防。例如，受暴风雪影响严重的江西省高速公路里程数达到 1 972.6 公里，但是，江西高速公路只有一台铲雪车。之所以如此，其主要原因是：南方很少降大雪，铲雪车等大型除雪设备的购置没有专项经费；即使购置多了，也会出现因使用率低而闲置的现象。相比之下，在美国、加拿大东部，低温、雨雪、冰冻天气经常光顾，加拿大安大略、魁北克两省南部及美国东北部平均每年都有 30~50 小时的冻雨时间，只是 1998 年的冰风暴影响程度更重。当地政府与公众积累了丰富的应对暴风雪的经验。

第二，极强的危害性。暴风雪使不适宜严寒状态下生长的农作物遭受灭顶之灾。中国的许多越冬农作物都生长在气候温暖的南方，缺少耐寒性。而且，我国广大的农村基础设施薄弱，暴风雪对农作物的生长造成了巨大的影响。截至 1 月 29 日，雪灾影响的 16 省因低温受灾作物面积达到 1.05 亿亩。其中，湖南、贵州、湖北、江西 4 个省份灾情最为严重。暴风雪还导致电力、交通、供水、通信等基础设施严重被毁，大面积停电停水、道路封闭、班机停航、通信不畅，导致社会生产、生活陷入混乱。

南方省区冬季素无取暖设施，且应对暴雪、冻雨等严寒天气的经验不足；从时间上看，灾害的发生恰逢春运高峰，大批旅客因交通问题而滞留在寒冷的天气之中。如果不能及时、妥善应对，公众情绪激动，社会稳定将会受到威胁。春运是世界上最大规模的“人口迁徙”，特别是中国 1.4 亿农民工过着候鸟一样的生活，对许多人来说，春节是一年中唯一的合家团圆的机会。滞留旅客的情绪很容易激动。例如，在广州白云机场，截至 2 月 3 日，在春运 12 天内，旅客冲击值机柜台、抢占登机口等事件导致 146 个航班延误。

第三，极强的复合性。这场灾害具有很强的复合性，以至于人们以“雨雪”、“低温”、“暴风雪”、“冻雨”、“凌冻”、“凝冻”、“冰暴”等不同的气象术语来指称。与 1998 年的“美加冰暴”一样，2008 年的中国南方暴风雪都受多种自然因

素的综合影响，都导致了停电、水管破裂、道路不畅、通信受阻等基础设施毁损问题，都造成了社会生产、生活秩序的混乱。

第四，极强的复杂性。致灾因素具有突出的连带性、耦合性与叠加性，表现出链状群发甚至网状群发的特点。自然因素导致基础设施瘫痪，进而演化为技术灾难；基础设施因相互依赖而产生互动效应，其影响迅速向全社会扩散，造成社会生产、生活的无序状态，暴露出我国在电煤等重要物资生产、储备上的严重问题。

截至1月23日，严重的覆冰使贵州电网1606条线路因倒杆（塔）断线停运，致使18个县电力供应完全中断，近800万人没有用电。在这种情况下，凝冻导致交通运输中断，电煤无法运至电厂。而发电厂自身的电煤储量微乎其微。因此，贵州省12座大型发电厂近千万千瓦机组被迫停运。

我国发电装机总量超过5亿千瓦。其中，火电占3/4，水电约占22%，核电的比重很小，约为2.2%，火电占绝对主导地位。而我国的煤炭资源60%以上集中在山西、内蒙古等地。“北煤南运”在平时就存在着巨大的成本。在暴风雪期间，由于高速公路封闭、电气化机车无法运行，南方各省无法调运电煤。即便就近调运，交通运输方面的障碍也是难以逾越的。

长期以来，煤电企业的上游——煤炭产品的价格是放开的。煤炭上涨的价格转移到煤电企业后，却不能下传给下游的电网企业，因为国家发展和改革委员会集中控制电价。这样，煤电企业的煤炭储备动力不足。有人甚至认为，这是煤电企业借机在向国家施压。对于这样一种说法，我们不敢苟同。但是，暴风雪的确暴露了我国经济发展中存在着一些体制、机制问题。可见，在南方暴风雪中，自然因素引发了技术灾难，而技术灾难又放大了自然因素的社会影响，彰显了隐性的社会经济问题。

由于以上四个特点，这场重大突发事件显得错综复杂，应对起来难度非常之大。其实，我们可以认为，这场灾害是在全球气候变化背景下由极端天气事件所引发的极端技术事件。从1990年起，联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）出台了四份全球气候评估报告，认为：人类的活动导致了全球气候变化，而全球气候变化又引发了极端天气事件。在此次灾害中，极端天气事件作用于相互联系密切的基础设施，又导致了极端技术事件。

南方的暴风雪灾害是极端天气事件与极端技术事件交互作用、相互耦合的结

果。此外，这场重大的突发事件还导致了次生事件的发生。1月29日上午，一辆从重庆开往深圳的大客车行驶到贵遵高速公路三合至乌江段时，因路面凝冻，翻下40余米的深坎，造成车上25人死亡、13人受伤。2月3日，因积雪太厚，南京一加油站发生坍塌，导致4人死亡、16人受伤。

暴风雪的警示

南方暴风雪警示我们，极端事件是应急管理所要面对的重点与难点。一般来说，极端事件具有非线性反应、低概率、高结果、系统可能相互作用以造成巨大损失的特点。起初，人们按照常规思维，对于这场暴风雪并没有给予足够的重视。直到2008年1月下旬，持续的极端天气大面积造成基础设施不能正常运转，社会生产、生活受到严重影响，煤电油运的综合保障出现问题，人们才意识到这场灾害的复杂性、严峻性。温家宝总理亲赴湖南指导抢险抗灾工作，国务院成立抗灾抢险与煤电油运指挥部，胡锦涛总书记视察山西、秦皇岛的电煤生产与运输工作，部队全面投入抗灾救灾。至此，南方暴风雪灾害的应对围绕着保交通、保供电、保民生全面展开，并取得了决定性的胜利。但是，我们也必须看到，这场灾害对我国的应急管理提出了巨大的挑战，它告诉我们：人类今天所面临的风险具有空前的不确定性和不可预测性。

2003年“非典”后，我国的应急管理改变了“撞击—反射式”的模式，实现了从结果导向型向原因导向型的转变，这是应急管理理念的一个重要进步。然而，这场暴风雪迫使我们进一步更新应急管理的理念。突发事件一旦发生，再有效的处置措施也不能将其所造成的损失全部挽回。从这个意义上讲，应急管理的最高境界也就是理想境界为：将风险消弭于无形之中。所以，我们提倡应急管理要以“预防为主、应急与预防并重”。

今天，我们面临的风险经常是防不胜防的，具有极强的不确定性。“防止所有的极端威胁发生，这不仅是令人难以置信的，也是毫无可能的。我们不能确知每一种‘最坏情况’。”^①“有备未必无患，无备必有大患”，“预案不是万能的，

^① Arjen Boin and Allan McConnell, "Preparing for Critical Infrastructure Breakdowns: The Limits of Crisis Management and the Need for Resilience," *Journal of Contingencies and Crisis Management* 15(2007): 52.

但没有预案是万万不能的”，这些耳熟能详的话语都说明了人对于风险感知总是存在着盲区的。

因此，对于突发事件，我们一方面要继续本着“预防为主”的原则，加强风险预测的能力，有针对性地做好可能发生的突发事件的防范工作；另一方面，我们也要看到人类思维和理性的局限性，通过苦练“内功”，不断提高应急管理的能力，使我们的应急管理可以应对任何类型、级别的风险。

其实，许多人对于“风险”的认识存在着一个重要的误区。风险的大小取决于两个因素：危险源和脆弱性，用公式表示就是：风险=危险源×脆弱性。通常以为风险管理就是对危险源的调查、识别、登记、评估、检查、监控等。相对而言，风险管理另一个更为重要的内容是：提高社会的控制力与承受力，降低社会的脆弱性。相对而言，后者比前者更能凸显人的作为。例如，南方电网在设计时线路最大的负荷为结冰 15 毫米，但是，此次南方暴风雪中，许多电缆结冰达到了 60 毫米到 100 毫米，脆弱性极强。一座有 6 吨重的双回线铁塔，结冰后重达 50 吨，负荷远超过设计标准，这使铁塔、电杆被压垮和拉垮。

基于上述认识，我们认为，我国的应急管理应该从原因导向型进一步转变为“能力基础”型，即以应对能力和恢复能力为基础，综合预防与处置各类风险包括复合风险，为应急管理设置起三道“防线”：一是预防为主，将风险消灭于萌芽状态；二是当风险防不胜防，突破第一道“防线”，可凭借强大的应对能力，最大限度地减轻影响；三是当风险超出应对能力，第二道“防线”被突破，可以依靠强大的恢复能力，迅速复原。

南方暴风雪应急管理的“亮点”

自 2003 年“非典”后，我国的突发事件应急管理围绕着“一案三制”（即应急预案和应急体制、机制和法制）建设，取得了长足的发展和进步，应急能力和应急水平都得到了极大的提升。与“非典”相比，南方暴风雪比较全面地检验了我国应急管理多年来的发展成就，凸显了多个“亮点”。

南方暴风雪与“非典”不同。2003 年的“非典”是一种传播路径不清、传染性极强、病死率极高的疫病，其危害性在于不可知性，社会公众感受到巨大的潜在威胁。但我们只要安抚公众情绪，并隔断传染源、切断传染链，就可以有效

地减轻“非典”的影响。因此，在公民个人采取有效防护措施的前提下，社会生产、生活秩序就不会受到特别重大的扰动。而且，“非典”疫情一过，社会生产、生活秩序将自然恢复常态。

南方暴风雪灾害是一场极端天气灾害，不仅对南方农业、林业等行业的经济发展造成了沉重的打击，而且导致许多城市的基础设施的正常运行中断，社会公众感受到的现实危害大，其致命之处在于现代社会对基础设施的高度依赖以及基础设施之间的相互关联性。取得抗击风雪的胜利后灾后恢复重建的任务依然沉重。所以，从某种意义上讲，南方暴风雪灾害是一次更加艰巨的挑战。

2008年3月5日，胡锦涛总书记参加江苏代表团审议时强调：这场低温雨雪冰冻灾害警示我们，越是经济社会向前发展，越是现代化程度不断提高，就越不能忽视可能发生的风险。我们必须增强风险防范的意识，要完善应急管理的体制机制，要加强各种应急物资的储备，要进一步提高危机的处理水平，我们要真正把这场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。^①

与抗击“非典”相比较，我国突发事件应对机制更加成熟，这主要表现在：

第一，党中央、国务院统一领导，迅速地做出“保交通、保供电、保民生”的“三保”应急决策，切中问题的要害，并及时成立了抢险救灾与煤电油运指挥部，一手抓抗灾救灾，一手抓物资保障，驾驭了复杂的局势。2月3日上午，胡锦涛主持中共中央政治局常务委员会会议，进一步研究部署当前雨雪冰冻灾害抗灾救灾工作，强调要千方百计保交通、保供电、保民生。

保交通，就是“要千方百计恢复交通运输，铁路、民航要尽快恢复正常运行，公路要尽快疏通交通堵塞。要优先保障春运，优先保障抗灾救灾物资、基本生活必需品和电煤的运输”。

保供电，就是“要千方百计恢复受灾地区电力供应，集中力量抢修受灾被毁电力设施，增加煤炭生产、增加电煤供应，优化电网运行方式，加大跨区电能调剂力度，加强电力需求管理，优化电能使用结构，优先保障居民生活、医院学校、铁路交通枢纽等重点单位的用电需求”。

保民生，就是“要千方百计安排好受灾地区群众生活，各级领导干部要切实把群众利益放在第一位，深入灾区，摸清灾情，满腔热情帮助受灾群众排忧解难

^① http://news.xinhuanet.com/video/2008-03/06/content_7727992.htm