

公务员

突发事件应对培训教程

中华人民共和国人力资源和社会保障部
中国高级公务员培训中心

组编



人民出版社

公务员

突发事件应对培训教程

中华人民共和国人力资源和社会保障部
中国高级公务员培训中心

组 编

编 委：李增泽 杜建京
王香玲 施珊瑚
唐仁晖 刘建华



人民教育出版社

责任编辑:张文勇 杜建京

装帧设计:邓 刚 刘建华

图书在版编目(CIP)数据

公务员突发事件应对培训教程/中国高级公务员培训中心教材编写组
著. —北京:人民出版社,2009.6

ISBN 978-7-01-007951-6

I. 公… II. 中… III. 紧急事件-处理-中国-公务员-学习参考资料
IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 079620 号

公务员突发事件应对培训教程

GONGWUYUAN TUFASHIJIAN YINGDUI PEIXUN JIAOCHENG

中国高级公务员培训中心教材编写组 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京朝阳印刷厂有限责任公司印刷 新华书店经销

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14

字数:220 千字 印数:00,001-20,000 册

ISBN 978-7-01-007951-6 定价:28.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前言

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。要认真研究,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。

——胡锦涛总书记2008年1月30日批示

“非典”、雪灾、地震、垮塌、矿难、爆炸、袭警、罢运、骚乱……,我国突发事件频繁发生,特别是进入2008年以后,特别重大的突发事件接连发生,对中国社会主义现代化建设提出了严峻的挑战,也对公务员应对突发事件的能力,提出了更高的要求。

我国第一部应急管理的专门法律《中华人民共和国突发事件应对法》应运而生,在我国应急管理工作史上具有里程碑的意义,对于提高社会各方面依法应对突发事件的能力,及时有效地控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,保护人民的生命财产安全,维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序,具有重要作用;对于实现我国应急管理和公共危机管理法制化,加快构建社会主义和谐社会,具有十分重大的意义。学习宣传、贯彻实施《突发事件应对法》,是全面履行政府职能和公务员职责的重要内容,也是加强应急管理的一项重要工作。

公务员作为政府管理的主体,其素质决定着政府管理的水平和效率,其言行受到社会和公众普遍的关注,其应对突发事件的能力,更是充分体现着政府的责任意识和管理的效能。作为一名公务员,要适应时代发展的要求,就要时时刻刻注重加强学习,不断更新知识,进而提高自己的思想政治素质和应对突发事件的工作能力,做到与时俱进,永不懈怠,适应新的形势,抓住面临的所有机遇,迎接可能遇到的一切新的挑战,因此,公务员突发事件应对法的全员轮训,能不断提高公务员维护社会稳定的能力和为人民服务的本领,塑造一支政治坚定、业务精湛、作风过硬、人民满意的公务员队伍,为消除危机隐患,全面建设小康社会,构建社会主义和谐社会,提供重要的政治保证、组织保证和人才保证。

2008年6月11日,人力资源和社会保障部下发了《关于在行政机关公务员

中开展突发事件应对法培训的通知》，决定在全国行政机关公务员中开展突发事件应对法培训，提高公务员有效防范和处置突发事件的能力，进一步提高政府部门防御风险和应对突发事件的效能。

《通知》要求，各地区、各部门要在公务员队伍中，有计划地开展突发事件应对法全员轮训工作。要把突发事件应对法作为公务员培训的重要内容长期开展下去，提高公务员有效防范和处置突发事件的能力。参加突发事件应对法培训的情况、学习成绩，将作为公务员考核的内容之一。

为落实《通知》精神，中国高级公务员培训中心、中国国家人事人才培训网开设了突发事件应对法的专题培训，邀请国务院应急管理专家组、国家减灾委专家委员会副主任闪淳昌等专家授课，并组织编写了《公务员突发事件应对培训教程》。

本教材紧扣突发事件应对法，明确了应急管理主体、原则、体制、机制、程序、责任等内容，全面、系统地阐述了突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动。突出公务员应对突发事件的能力建设，注重理论联系实际，结合典型的案例，深入浅出地讲解突发事件应对知识，融理论学习、案例分析、实战演练于一书，通俗实用，可操作性强。

在本教材的编写过程中，我们参阅了大量的文献资料，包括相关的著作、论文、法律法规，由于本培训教材的性质及篇幅所限，未将所有参考资料一一注明，在此，对所有有关作者表示衷心的感谢！

编者

2009年6月

目 录

第一章 突发事件概述	1
第一节 什么是突发事件	1
第二节 突发事件的类型	6
第三节 突发事件的分级	25
第二章 突发事件的预防与应急预案	31
第一节 应对突发事件的原则	31
第二节 突发事件预防与应急准备概述	41
第三节 突发事件的预防	47
第四节 突发事件的应急预案	53
第三章 构建突发事件的应对机制	70
第一节 监测与预警机制	70
第二节 信息报告与发布机制	79
第三节 应急处置机制	87
第四节 社会动员与参与机制	94
第五节 恢复与重建机制	98
第四章 健全完善突发事件应急管理体制	105
第一节 突发事件应急管理体制概述	105
第二节 完善应急管理法规、政策	109
第三节 健全应急管理组织体系	118
第四节 宣传与培训	129

第五章 提升应对突发事件能力142

第一节 加强应对突发事件的能力建设142

第二节 提高公务员应对突发事件的能力157

第六章 做好突发事件的善后工作174

第一节 恢复与重建174

第二节 评价与发展185

附 录194

附录一 中华人民共和国突发事件应对法194

附录二 国务院关于全面加强应急管理工作的意见205

附录三 国家突发公共事件总体应急预案212

第一章

突发事件概述

从2003年疯狂肆虐的“非典”风暴到撼动世界的“5·12”汶川特大地震,中国各级政府、企事业单位和每一个中国人开始,并越来越重视、研究突发事件。何谓突发事件,如何科学地界定突发事件的特征和分类,是我们必须首先要解决的问题。这对于我们制定应急方案、措施,以便在突发事件袭来之时,做到胸有成竹,从容应对,将危机的损失和影响控制在最小范围之内,具有重要意义。



第一节 什么是突发事件

一、突发事件的概念

突发事件,从字面来解释是指突然发生的出乎人们预料的事件。这种事件往往会造成巨大的经济损失、环境破坏、人员伤亡,甚至危害国家的政治安全、经济安全、金融安全、社会安全等。^①目前,国际上与突发事件的定义相近、最具代表性的主要有欧洲人权法院对“公共紧急状态(Public Emergency)”的解释,“公共紧急状态”是指“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁。”

我国关于突发事件的内涵与国外应急法和国际应急法中的“公共紧急状态(Public Emergency)”相对应,含义较为广泛。“突发事件”在我国《刑法》第二百二十七条和《红十字会法》第十二、十四条中的含义与“自然灾害”并列,《人民警察法》第十七条中规定“对严重危害社会治安秩序的突发事件,可以根据情况实行现场管制”,《国防交通条例》第五十三条规定“特殊情况,是指局部战争、武装冲突和其他突发事件”,《药品管理法》第四十三条规定,“国内发生重大灾情、疫情及其他突发事件时,国务院规定的部门可以紧急调用企业药品”。由此可见,在法律规范中关于突发事件的界定是广义的突发事件。同样,在学术研究中也往往将突发事件、紧急事件和危机事件等混同使用。

2007年8月30日通过的《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)中对突发事件有了较为明确的定义:突发事件是指突然发生,

^① 袁辛奋、胡子林著:《浅析突发事件的特征、分类及意义》,《科技与管理》2005年第2期。

造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。这一定义与多数国家和国际组织的法律规范相近,也基本反映了学理上对这一概念的理解。

二、突发事件的特征

根据上述定义,突发事件是非预期的,其突然发生的特性决定了其有关信息必然是不充分的,事态的发展具有高度不确定性,需要决策者采取应急处置措施予以应对。结合当前学术界对突发事件的研究与论述,突发事件主要具有以下一些特点:

1. 发生的突然性

突发事件的发生是不能预料或者难以预料的。当然,随着科学技术的进步,人类认识自然、认识社会能力的提高,部分突发事件的“突然性”正在逐渐减弱,人类对于某些自然灾害、疫病和社会矛盾发生、发展的规律已经有所把握和认识。在此基础上,人们已经能够对某些危机的发生做出一定程度的预测和预报,并由此建立起了突发事件的监测预警机制,比如气象预报、汛期警报、地震监测等,甚至使某些突发事件转化为了“常规事件”。尽管如此,时至今日,人们对于多数危机事件的发生仍然是难以把握的,即使对于那些能够监测预报的事件,也不可能准确预知其发生的确切时间、地点和规模。因此,“突然性”仍然是突发事件最为明显的特征之一。

2. 发展的不确定性

突发事件具有不可预料性或非预期性,不仅突发事件的开端无法用常规性规则进行判断,其发展、影响也没有经验性规则进行指导,这种超出人类社会的预判和估量的特征,使得突发事件不容易准确把握。尽管人们已经掌握了某些突发事件的发展规律及其造成损害的方式和特点,并能够尽量减少其损害,却仍然不能做到完全按自己的意志控制事态的发展。突发事件发展的不确定性,决定了其应对过程应当十分审慎,一旦处理不善,便可能酿成严重后果。

3. 巨大的威胁性

突发事件是一种造成或可能造成严重后果的危机,一定是对决策者的核心价值(社会的正常运转)构成威胁,这种威胁既可能是局部的破坏,也可能是根本性的毁坏。威胁性达到巨大的程度,即可能给人们的生命财产带来巨大损失;人们的日常活动被影响;国家权力的正常运作被阻断;社会组织面临崩溃的威胁,必须采取特殊的对抗措施才能恢复秩序。

4. 时间的紧迫性

突发事件的突发性决定了决策者(通常是政府部门)的反应时间非常有

限,即事件发展迅速,立刻有局势恶化、社会混乱、组织崩溃的危险,要求马上采取救援和恢复等应对策略。有的突发事件如地震,甚至可以瞬间发生并立即结束,整个过程持续的时间只以分秒计算。因此,突发事件发生后,应急管理越是迅速、合理,所能避免或减少的损失则越大,对时间的把握程度决定了突发时间处置的有效性程度。

5. 后果的严重性

由于突发事件突然发生,第一反应往往滞后,甚至做出不正确的反应,人们会显得惊恐,社会陷入混乱之中,从而造成巨大损失,包括生命、健康、财产、设施和环境生态的巨大损失,事实证明这种后果是严重的。同时,其后果还具有广泛性、连锁性和持久性。例如,美国金融风暴波及到欧洲、中亚、南亚、东南亚以致全世界,财产损失之大更是难以计量,造成全球性的影响。

6. 采取特别措施的必要性

人们采取正常状态下的各种手段将无法消除突发事件所带来的影响,而必须采取特定的应急措施。非常状态下的应急措施比一般的行政执法手段更加严厉、苛刻,有的时候甚至需要中断正常的法律秩序,乃至于苛减公民的部分基本权利,例如,人身自由权、财产权等。但是,为了实现更为重大、迫切的公共利益,并从根本上保护公民的最大利益,采取这样的应急措施仍然是必要的。由于应急措施的采用,标志着一定范围的正常法律秩序转入非常法律秩序,事关重大。因此,对于应急措施实施的主体、条件和程序,必须由法律做出明确规定。

7. 广泛的公共性

首先,突发事件的公共性体现在突发事件涉及公共利益,即对公共财产或福利、公共安全、公共秩序甚至社会的基本价值等产生影响(通常是消极的、负面的影响)。因此,这种公共性表现在事件本身引起公众的高度关注。应对“公共危机”是国家启动突发事件应对法立法的初衷。2003年第十届全国人民代表大会第二次会议审议批准的《政府工作报告》明确提出,各级政府要全面履行政府职能,……特别要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力。由此可见,国家启动突发事件应对法的核心目的是为了应对突发公共危机。

其次,突发事件的公共性还体现在调动和整合全社会的人力、物力、信息等公共资源和力量上,这不仅意味着行政系统内部不同部门之间的协调和配合,同时意味着政府与社会组织及公民个人的合作与沟通,在高度信息化、复杂化的现代社会里尤其如此。

最后,突发事件的公共性还体现在公共权力介入的可能性和必要性上。

三、突发事件与其他相关概念

人们在日常生活、理论研究或法律文本中还经常使用一些与“突发事件”含义相近但又有所区别的概念,如“紧急状态”、“戒严状态”、“战争状态”等。分清这些概念与“突发事件”的差别,也是很有必要的。

(一)紧急状态

紧急状态,是指在一定范围和时间内出现严重的自然灾害、公共卫生事件、事故灾难和社会安全事件,严重威胁或破坏公共秩序、公共利益及国家利益。为切实保障公民、法人和其他组织的合法权益,保证国家机关依法行使紧急权力来控制、消除严重突发事件造成的社会危害和影响,迅速恢复经济与社会的正常状态,而依法确立的一种临时性严重危急状态。它是一种法律拟制状态。^①

由上述定义可见,紧急状态是与公共突发事件密切相关的另一概念,对于两者的关系,目前尚无统一、确定的理解。应当说,对于某一特定的国家或地区来说,紧急状态与公共突发事件的关系,取决于其法律上对紧急状态范围的界定。综合各国的立法实践,二者之间的关系存在以下几种可能:

1. 如果对紧急状态做最广义的理解,则能够引发紧急状态的事件将包含《突发事件应对法》所界定的公共突发事件,也包括引发戒严状态的政治动乱、暴乱、骚乱和引发战争状态的战争事件。
2. 如果将紧急状态理解为公共危机所引发的较为轻微的状态,则能够引发紧急状态的事件,就是《突发事件应对法》所界定的公共突发事件,从而,这一意义上的紧急状态与戒严状态、战争状态等相并列。
3. 如果将紧急状态理解为突发公共事件所引起的较为危重的状态,则能够引发紧急状态的事件,将与一般公共突发事件相并列。

从我国的情况来看,根据《突发事件应对法》对“突发事件”的界定,是将“紧急状态”与“突发事件”做了严格区分的。对于“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。”也就是说,我国法律上的“紧急状态”仅指由“特别重大突发事件”引发的十分严重的社会危机,属于公共危机中较为危重的部分,但不包括战争状态。而《突发事件应对法》所调整的,是危重程度低于紧急状态的,由一般突发事件引发的公共危机。

根据我国《宪法》的规定,全国人大常委会决定全国或者个别省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态,并由总理宣告。紧急状态下所采取的非常措施,依照法律执行或由全国人大常委会另行规定。

^① 韩大元、莫于川主编:《应急法制论》,法律出版社2005年版,第27页。

（二）戒严状态

根据我国《戒严法》的规定,“戒严”指的是“在发生严重危及国家的统一、安全或者社会公共安全的动乱、暴乱或者严重骚乱,不采取非常措施不足以维护社会秩序、保护人民的生命和财产安全的紧急状态时,国家可以决定进入的一种法律状态”。

就我国而言,紧急状态制度是从戒严制度发展过来的。2004年的宪法修正案将《宪法》中所有使用“戒严”一词的地方一律修改为“进入紧急状态”。修改的原因在于:一方面,戒严所针对的对象过窄,只能因特定的公共危机而宣告进入,即仅适用于政治动乱、政治暴乱和严重社会骚乱,其目的主要在于迅速恢复社会秩序和巩固政治统治,不能应对大多数特别严重的公共危机;而紧急状态可以因各种严重的公共危机而宣告进入。另一方面,在戒严时国家所能采取的非常措施方式比较有限,且大多手段激烈,主要是赋予军警机关较大的强制性权力,并对公民基本权利做出较为严格的限制,在应对大多数严重公共危机时无法使用。

因此,在我国可以认为戒严状态是紧急状态的一种特殊形态,其适用对象与《突发事件应对法》所定义的突发事件没有重合之处。根据《戒严法》的规定,宣告戒严的权限和程序与宣告进入紧急状态相同。

（三）战争状态

关于战争状态与紧急状态的关系,世界各国存在两种做法:第一种是包涵式,即将战争状态作为紧急状态的一种,国家可以因战争而宣告进入紧急状态并采取非常措施;第二种是并列式,即将战争状态规定为紧急状态更为严重的一种非常状态,赋予国家在战争状态下更为特殊的权限,如全国总动员、军事管制等,这些权限在一般的紧急状态下是国家所不能采用的。但反过来,在战争状态下,国家可以采用一般紧急状态下的非常措施。多数国家采取第二种方式,将战争状态作为最严重的一种非常状态,其宣告机关、宣告程序与执行机关与紧急状态有所不同。

从我国《宪法》和有关法律的规定来看,我国是将战争状态与紧急状态两者并列,宣告战争状态的权限与程序和宣告进入紧急状态也不尽相同。根据《宪法》的规定,由国家主席根据全国人大或者全国人大常委会的决定而宣布战争状态。因此,战争状态在我国是比紧急状态更为严重的一种非常状态,其作用的对象同样与《突发事件应对法》所定义的突发事件对象不同。

综上所述,如果仅依《突发事件应对法》第三条的定义,似乎一切可能引起非常反应的突发事件均在《突发事件应对法》的调整之列,或者说对这里的“突发事件”应作广义的理解。但事实上,结合该法其他条款可以发现,该法所讲的“突发事件”,其范围是受到特定限制的。

首先,根据该法第六十九条的规定:“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定”。可见,《突发事件应对法》所定义的“突发事件”,并不包括引发紧急状态的那些特别重大突发事件。

其次,我国《戒严法》上所规定的戒严状态,实际上是紧急状态的一种,与其他能够引发紧急状态的特别重大突发事件一样,能够引发戒严状态的严重政治动乱、政治暴乱等事件不在该法调整范围之内。

第三,较之紧急状态更为严重的战争状态也不在该法调整范围之列。在我国,战争状态应当根据全国人大或者全国人大常委会的决定,由国家主席宣告。因此,《突发事件应对法》所定义的“突发事件”,也不包括可能引发战争状态的战争事件。

根据立法机构的解释,主要是考虑到“宪法规定的紧急状态和戒严法规定的戒严都是应对最高程度的社会危险和威胁时所采取的特别手段,实践中很少适用。即使出现需要实行紧急状态的情况,也完全可以根据宪法、戒严法等法律做出决定。”^①后来,在《突发事件应对法》第一次审议和征求意见的过程中,曾提出本法应该对草案规定的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件这四类突发事件引发的紧急状态做出规定,以防止在紧急状态法未制定前存在法律空白。全国人大法律委员会研究后认为,草案规定的四类突发事件与危及国家安全的事件,性质完全不同,处理的机制、办法也不相同,要严格加以区分。宣布紧急状态是大事,要慎之又慎。从现实情况看,本法就应对草案所列四类突发事件作出规定,是迫切需要的。这四类突发事件引发的紧急状态则情况复杂,需要采取的特别措施也不一样,现在尚无实践经验,难以做出统一规定。至于处置严重危害国家安全的动乱、暴乱、严重骚乱等三种政治事件引发的紧急状态,戒严法已经做了明确规定。^②因此,引发紧急状态、戒严状态的严重突发事件仍然没有纳入《突发事件应对法》的调整范围。



第二节 突发事件的类型

一、理论上的分类

突发事件存在广义和狭义之分。以突发事件的诱因和危险度作为分类的

① 国务院法制办公室主任曹康泰在第十届全国人大常委会第二十二次会议上《关于〈中华人民共和国突发事件应对法(草案)〉的说明》。

② 全国人大法律委员会在第十届全国人大常委会第二十八次会议上关于《中华人民共和国突发事件应对法(草案)》修改情况的汇报。

主要因素,广义的突发事件可以从不同的角度做出如下分类:

(一)自然性的突发事件和社会性的突发事件

根据突发事件发生的诱因、领域和性质的不同,可以分为自然性的突发事件和社会性的突发事件。

自然性的突发事件,是由不可抗拒的自然原因或者由于人为的破坏形成的生态环境失衡而引起的突发事件。一般通称为突发性的自然灾害,应对自然灾害,将其损失减少到最低限度,称之为防灾减灾。如唐山大地震,导致至少20余万人死亡,对人们的心理构成严重威胁。

社会性的突发事件,是指由于设备、工艺、技术、设计和人为操作不当,或者由于经济、公共卫生建设、政治、文化、宗教等因素导致的具有社会性质的突发事件。如空难、列车出轨、恐怖分子袭击等。但是,由于现实生活中引发突发事件的原因往往是多种多样的,在某一事件中可能出现自然因素和人为因素相互混杂的局面,并且在事件进程中可能出现相互转换:其中既包括自然灾害引发的社会性突发事件,如因干旱造成粮食绝收的情况下饥民冲击政府,也包括人为因素造成的自然灾害,灾害学上称之为人为自然灾害,如在林区附近丢弃未熄灭的烟头引起的森林大火。^①

如果根据突发事件的危险度大小,可以将社会性突发事件更深层次地分为重大恐怖性事件、重大政治动乱和暴乱、重大社会骚乱、重大事故性突发事件。虽然社会性突发事件都是人为因素造成的,但其危险度却存在较大差异,与肇事者息息相关,直接与肇事者的过错或主观恶性相关联。重大恐怖性事件、重大社会骚乱、重大政治动乱和暴乱都是由肇事者的故意行为引起的,其中重大恐怖性事件、重大政治动乱和暴乱的危险度高于重大社会骚乱,前者多表现为故意对抗政府或社会,藐视人们的生命财产安全,无视社会秩序和法律秩序,主观恶性,如美国“9·11”恐怖袭击事件;后者引发的原因较为复杂,如2004年底的巴黎骚乱其诱因主要是价值冲突引发,其主观恶性和危险度要明显小于前者。

(二)战争状态的突发事件和一般状态的突发事件

根据突发事件危险度大小,可以分为战争状态的突发事件和一般状态的突发事件。战争状态的突发事件危险度是最大的,其造成的情势更急迫,社会制度遭受的破坏更大,人民生命财产安全受到的威胁更严重,缺乏任何现实必要的保障,其结果通常最终由战争的结局决定。从世界各国应对突发事件的实践看,针对战争状态突发事件采取的应对措施的严厉性远远高于一般状态的突发事件,一般多采取军事管制、戒严、宣战等措施。

^① 马晋宗、张业成、高庆华、高建国著:《灾害学导论》,湖南人民出版社1998年版,第91页。

二、立法上的分类

《突发事件应对法》第三条对突发事件类型的列举,包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。这种分类的依据主要以突发事件的诱因为主,兼顾事件的性质,从理论上讲并不十分严密,存在部分交叉的情况,这是从适应实际需要出发做出的立法选择。

(一)自然灾害

自然灾害,指的是由于自然因素直接导致的公共突发事件。当然,诱发自然灾害的原因并非绝对只有自然原因,特殊情况下人为因素也可能引发自然灾害,比如劈山开矿造成山体滑坡、人为破坏水利工程造成下游洪水泛滥。

根据《国家自然灾害救助应急预案》的规定,自然灾害具体主要包括水旱灾害,台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸、赤潮等海洋灾害,以及森林草原火灾和重大生物灾害等。由于自然灾害威胁的是所有人而不是一部分人的生命财产,因此在处理该类突发事件时,人的生命财产是首要价值,理论上人们可以采取一切手段来对抗灾害,不存在价值上的选择问题。

1. 洪灾

洪灾是指由于江、河、湖、库水位猛涨,堤坝漫溢或溃决,使洪水入境而造成的淹没、浸没损失和破坏型损失。

洪水灾害是我国发生频率高、危害范围广、对国民经济影响最为严重的自然灾害。由于洪水灾害发生得较为频繁、突然,而且危及面相对集中,直接威胁了人类的生命和财产安全。

2. 干旱

干旱是指长期无雨或少雨,土壤水分不足、作物水分平衡遭到破坏而减产的气象灾害。

我国是一个水资源严重短缺的国家,旱灾相当频繁,干旱灾害又具有长期性、危害性、广泛性的特点,加之目前抗旱能力不强,对于干旱灾害还不能很好地防范,我国抗旱工作任重而道远。

3. 台风

台风(热带气旋),是指发生在热带或副热带洋面上急速旋转的低压涡旋。它是一种破坏力很强的灾害性天气系统,但有时也能起到消除干旱的有益作用。其危害性主要有三个方面:

(1)大风。台风中心附近最大风力一般为8级以上。

(2)暴雨。台风是最强的暴雨天气系统之一,在台风经过的地区,一般能产生150毫米~300毫米降雨,少数台风能产生1000毫米以上的特大暴雨。

1975年第3号台风在淮河上游产生的特大暴雨,创造了中国大陆地区暴雨极值,形成了河南“75·8”大洪水。

(3) 风暴潮。一般台风能使沿岸海水产生增水。

4. 高温

高温是指日最高气温达到35℃以上。高温天气会给人体健康、交通、用水、用电等方面带来严重影响。

5. 地震

地震是指地球内部介质局部发生急剧破裂,产生震波,从而在一定范围内引起地面振动的现象。地震灾害是群灾之首,它具有突发性和不可预测性,以及频度较高,并产生严重次生灾害,对社会也会产生很大影响等特点。地震可直接造成建筑物破坏以及山崩、滑坡、泥石流、地裂、地陷、喷砂、冒水等地表的破坏和海啸。因地震的破坏而引起的一系列其它灾害,包括火灾、水灾和煤气、有毒气体泄漏,细菌、放射物扩散、瘟疫等对生命财产造成的灾害。

中国地处环太平洋地震带和地中海喜马拉雅地震带上,地震活动频繁,而且中国人口众多,建筑物抗震性能差,因而成灾率较高,是一个地震灾害极其严重的国家。发生于明嘉靖三十四年十二月十二日(1556年1月23日)的陕西华县地震,是中国历史上地震中死人最多的一次。“官吏军民压死八十三万有奇”(《明史·五行志》)。

6. 森林火灾

森林火灾是指失去人为控制,在林地内自由蔓延和扩展,对森林、自然生态系统和人类造成危害和损失的林火灾害。

森林火灾是一种突发性强、破坏性大、处置救助较为困难的自然灾害。造成森林火灾除了人为因素外,主要是雷电造成。森林火灾会给森林带来严重危害,森林火灾位居破坏森林的三大自然灾害(病害、虫害、火灾)之首。它不仅给人类的经济建设造成巨大损失,破坏生态环境,而且还会威胁到人民生命财产安全。

案例:大兴安岭“5·6”特大森林火灾

黑龙江省大兴安岭特大森林火灾是1988年5月6日发生,6月2日扑灭,共计燃烧了28天。参加扑火的军民共5.8万人,其中解放军3.8万人,森林警察、消防警察和专业扑火队2100多人,当地群众、林业职工近2万人。出动汽车1600多辆,飞机96架(1542架次、2175小时),风力灭火机3600多台,干粉灭火弹16万枚,干粉灭火剂102吨,人工降雨飞机4架(16架次),用干冰1000公斤,碘化银炮弹4000发,降雨面积2万平方公里。化学灭火飞机用化学灭火药剂82吨,还调用各种手工工具34512件,空运机降灭火人员2400多人。这次大火是建国以来,烧

林面积最大、伤亡最惨、损失最重的一次。过火面积101万公顷,其中有林面积70万公顷,烧毁贮木场存材85万立方米。烧毁各种设备2484台,其中汽车、拖拉机等大型设备617台。烧毁桥涵67座,铁路专用线9.2公里,通讯线路543公里,输变电路284公里。烧毁粮食162.5万公斤。烧毁房屋61.4万平方米,其中民房40万平方米。受灾群众10807户,56092人。烧死193人,伤226人。

上述几项损失达5亿多元,且不包含扑火所用的人力、物力、财力的耗费以及停工停产的损失和森林资源的损失。至于火灾给生态环境带来的影响,更是无法用金钱能够计算出来的。(案例来源中国安全天地网)

7. 赤潮

赤潮是指由海水中某些浮游植物、原生动物或细菌在一定环境条件下,突发性繁殖或聚集而引起的一种水体变色的生态异常现象,不仅有赤色,还有白、黄、褐、绿色赤潮。

首先,赤潮的发生,破坏了海洋的正常生态结构,因此也破坏了海洋中的正常生产过程,从而威胁海洋生物的生存。其次,有些赤潮生物会分泌出粘液,粘在鱼、虾、贝等生物的鳃上,妨碍呼吸,导致窒息死亡。含有毒素的赤潮生物被海洋生物摄食后能引起中毒死亡。人类食用含有毒素的海产品,也会造成类似的后果。再次,大量赤潮生物死亡后,在尸骸的分解过程中要大量消耗海水中的溶解氧,造成缺氧环境,引起虾、贝类的大量死亡。

案例:2007年无锡太湖爆发蓝藻致饮用水危机

2007年5月29日,一场突如其来、惊心动魄、历时72小时的饮用水危机,几乎席卷了无锡市整座城市,其罪魁祸首就是太湖蓝藻。无锡街头的散装桶装水由原来的8元一桶涨到了15元一桶,最高的上涨到50元一桶。唱着“太湖美,美就美在太湖水”这首歌长大的无锡市民,如今再也哼不出这动人的旋律了。昔日美丽的太湖水,今日成了臭水塘。^①

8. 暴雨

暴雨,是指日降水量达到或超过50毫米。暴雨的危害主要有两种:

(1)渍涝危害。由于暴雨急而大,排水不畅易引起积水成涝,土壤孔隙被水充满,造成陆生植物根系缺氧,使根系生理活动受到抑制,加强了嫌气过程,产生有毒物质,使作物受害而减产。

(2)洪涝灾害。由暴雨引起的洪涝淹没作物,使作物新陈代谢难以正常进行而发生各种伤害。特大暴雨引起的山洪暴发、河流泛滥,不仅危害农作物、果树、林业和渔业,而且还冲毁农舍和工农业设施,甚至造成人畜伤亡,经济损失严重。我国历史上的洪涝灾害,几乎都是由暴雨引起的,例如,1954年7月

^① 郭奔胜等:《无锡出现饮用水危机 罪魁祸首为太湖蓝藻》,新华视点,2007年5月31日。