

正名

百例

警示录

上

“树欲静而风不止”，天灾难测，人祸不断，
国内外公共危机事件层出不穷。

在辛亥革命百年、建党九十年、苏联解体二十年的历史节点上，
我们更需要居安思危，温故而知新。

桂维民◎编著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

应急

百例 敬言 示录

上

“树欲静而风不止”，天灾难测，人祸不断，
国内外公共危机事件层出叠现。

在辛亥革命百年、建党九十年、苏联解体二十年的历史节点上，
我们更需要居安思危，温故而知新。

桂维民◎编著

图书在版编目 (CIP) 数据

应急百例警示录 (上、下) / 桂维民编著. — 北京:
中共中央党校出版社, 2012. 2
ISBN 978-7-5035-4724-9

I. 应… II. 桂… III. 紧急事件—公共管理
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 039617 号

应急百例警示录 (上、下)

责任编辑 曲 炜 王 琪

版式设计 尉红民

责任校对 马 晶

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 天时彩色印刷有限公司

字 数 687 千字

版 次 2012 年 2 月第 1 版 2012 年 2 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 40.5

定 价 96.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

——谨以此书献给我的父亲

序一

李书磊

桂维民同志关于突发事件应对的这部新著，在我案头放得有些日子了，我得闲时就翻读若干。维民曾是中央党校的学员，也曾是我在陕西时的同事，熟人的文章读起来很觉亲切。他书中所写的应急案例也多是其所关心的，所以也有兴趣去读。不少案例我原来只是略知一二，这次读后方知其详，也是大有收获的。维民对这些案例的分析颇有见识，体现了他认真的研究，也融入了他个人的经验，既有学术视野与学术背景，又不是不接地气的纸上谈兵：这大概是他这部书价值之所在。

维民平时做事、为人都有书卷气，谈吐平和文雅、不慌不忙，给你介绍个事情能把前因后果、左情右况说透，娓娓道来之中又有鲜明的态度。这种素养就成了他今天做学术性研究的基础。学问之道无他，无非是好学深思、叩问不已，无非是世事洞明、人心谙熟。他对突发事件应对的研究为学术界所认可，西安交大等著名大学聘请他作为兼职教授、研究所所长，我为此感到非常高兴。他丰富的经历能变成学术的材料，学术的氛围与规范又帮助他把自己的思考深化、系统化，这真是难得的善缘。相信他作为操作者、实践者加入大学有助于学术，而大学通过他参与实际治理之中也有助于治理，他的研究是学界与政界结合的好例子。我一直在主张这种结合。这种结合一来可以使政府的决策更有理性，治理如此复杂的现代社会，没有社会科学的支持恐怕连信息都搜集不全；二来也促进中国社会科学的成熟与本土化，使学术真正面对中国的田野、研究中国的问题、依凭中国的事实。陕西有那么多重点大学，

如果没有这种结合真是太亏了。维民作为这种结合的媒介是很有意义的。

维民作为一位党政领导，于工作之余从事与工作有关的学术研究，我也觉得是很值得赞扬的事。中国古代官学合一，士大夫既从政、又治学，研究历史人文，也研究经国济世的“经济之道”，以学资政，以政实学，士大夫的著述成为中国思想史与学术史的主流。这是中国文化的一个突出特点，也可以说是一个突出优势。现代之后政学分途，是一番新的分工格局，也是历史发展的正常过程；但还是希望分工而不分隔，政学之间能有密切的互动、互通。还是希望中国的这种优良传统能在今天发扬、复兴。政学应相益而不是相妨，一方面是政界与学界要有很好的合作，另一方面是政界与学界要有更多的人员互通，也包括党政干部要有结合工作研究学问的习惯。现在很多干部都受过大学正规的学术训练，工作中延续学术研究是不难的，关键是我们的行政文化要鼓励此事。当然现在也有“学者型领导”的说法，但目前的氛围中这称号既有点像夸奖又有点不像夸奖。还是得让这个称号在实际上变得更正面、更褒义一些。治学并不一定妨碍治事，真正的学而优者是在治事中大有作为、大有成就的。应让我们的干部多点学养、多点文气，这还并不仅仅是建立学习型政党的需要，其意义还关系到党风政风，可谓大哉。如果干部们聚到一起谈的多是哪一方面学术研究的心得、是最近读书所思，那会是怎样一种气象。

因维民的论著有些感想，也借此机会生发几句。至于书中对应急管理的研究有何短长，自有专家的序言在，我作为外行就少说为佳了。

谨序。

2011年12月于北京

（作者系中共中央党校副校长）

序二

闪 淳 昌

读了《应急百例警示录》后心情很沉重，越发感到世界不太平，我国的公共安全形势相当严峻，但同时，又给人以许多深刻的启示和教育。桂维民同志收集、整理、分析和总结的这100个案例，涉及不同国家、不同地区、不同领域、不同类型和不同层次，倾注了作者的大量心血，充分反映了作者的政治敏锐性和广阔视野，反映了作者对应急管理事业的责任感和事业心。胡锦涛总书记指出：“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。”案例教育往往是应急管理培训教育的重要内容，因为案例生动鲜活，人们在实践的时候经常要模仿，要借鉴，要比较。所以，《应急百例警示录》的出版为我们提供了许多宝贵的资料，非常及时，非常重要，非常必要。

作者提供的100个案例分别从自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全的角度切入，众多案例告诉我们一个非常重要的现实：我国自然灾害和事故灾难非常严重，公共卫生事件威胁着人民群众的生命和健康，我国经济社会发展进入了一个关键时期。经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，人们思想观念深刻变化；再加上国际政治、经济、军事、安全等因素相互交织，地缘、宗教和文化冲突与政治经济矛盾相互作用，不稳定、不确定、不安全因素增加。我们必须居安思危，思则有备，有备无患。第二个启示是：

当今社会，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件的关联性越来越强，经常是互相影响、互相转化，往往会产生次生、衍生事件或成为各种事件的耦合。本书的第一个案例——日本大地震的警示，就是个最好的例证。第三个启示是：我国的现状一方面是高风险的城市，一方面是不设防的农村。吉林商业大厦火灾、上海高层居民楼火灾、成都公交车燃烧事件和莫斯科地铁连环爆炸案等等，反映了现代城市的脆弱性，说明了现代城市灾害的突发性、复杂性、多样性、连锁性、集中性、严重性、放大性等特点。而新疆、甘肃、四川、贵州等地的灾难又充分说明我国东、中、西部的地域差别大，城乡差别大，说明我国农村的防灾减灾基础和应对公共卫生事件的能力尤为薄弱。第四个启示是：人民群众不断增长的物质文化需求和法律意识、权利意识明显增强，舆论监督、社会监督力度空前加大，对公共安全的要求越来越高。第五个启示是：现代工业、高技术和信息产业的高速发展，在为国家和个人提供全新的发展机遇和生活空间的同时，也带来了新的安全风险。互联网等新兴媒体在维护社会稳定和安全中发挥的作用越来越突出。越是经济社会向前发展，越是现代化程度不断提高，越是不能忽视可能发生的风险。第六个启示是：改革开放以来，我国在国内发生的涉外事件越来越多，在国外发生的涉我突发事件也越来越多。当今，许多特别重大的突发事件的应对，正在从一个国家应对向全球或区域联合协同应对转变，应对甲流、中日撞船事件等案例就是例证。我们必须加强国际合作，并履行国际义务。

《应急百例警示录》的出版给我们的启示是多方面的，其中还有一点就是启示我们向桂维民同志学习，都来关心和重视对各种各样的突发事件进行系统的研究总结，从而更加深刻地认识和把握不太平的世界和我国的国情，进一步增强全社会的风险防范意识，进一步提高防灾减灾能力，进一步完善应急管理体制机制，进一步加强各种应急物资的准备，进一步提高社会管理和危机处理水平。当然，世界上完全一样的突发事件不会有，正像《孙子兵法》讲的，“兵无常势，水无常形，能应敌变化而制胜者，谓之神。”那么，我们怎么样才能以

不变应万变呢？这就需要我们不断地从案例中，从实践中深化对应急管理规律性的认识：坚持依法预防、依法处置；坚持以人为本、依靠群众；坚持信息先行、快速反应；坚持依靠科技、提高素质；坚持整合资源、强化能力；坚持统一指挥、分级负责；坚持政府主导、社会参与；坚持军民合作、协同应对。更加有力地保护人民生命财产安全和经济社会发展成果。

2011年10月于北京

（作者系国务院参事、国务院应急管理专家组组长、国家减灾委员会专家委员会副主任）

目 录

第一编 自然灾害类

【导语 I】 构建可靠的社会备灾机制

——自然灾害警示录	(3)
-----------------	-------

在敬畏大自然的反思中前行

——日本大地震的警示	(9)
------------------	-------

灾难中的“诺亚方舟”

——青海玉树地震的启示	(27)
-------------------	--------

政府是应对灾难的核心

——海地地震的反思	(34)
-----------------	--------

大灾更需要大保险

——智利康塞普西翁地震的启发	(40)
----------------------	--------

有备才能无患

——新西兰地震高震级低伤亡的启示	(47)
------------------------	--------

加强巨灾救援的国际化合作

——印尼强烈地震引发海啸的深层思考	(52)
-------------------------	--------

谨防水利工程的“毛细血管”被堵塞

——西南地区特大旱灾的思考	(59)
---------------------	--------

“灰灾”的“蝴蝶效应”不容小觑

——冰岛火山爆发的反思 (67)

警惕白灾过后是洪灾

——新疆应对融雪性洪水灾害的启示 (72)

水利“啃老”使小江河引发大问题

——江西扶河洪灾的警示 (77)

打好减灾避险的组合拳

——吉林省永吉县特大洪灾反思 (83)

创新“走出去”的对外救援方式

——救援巴基斯坦水灾的启示 (88)

生态建设是抵御洪灾的有力法宝

——印度列城洪灾给我们的警示 (93)

预防是抗灾减灾的关键

——贵州关岭“6·28”山体滑坡的启示 (97)

“生态赤字”亟待还清

——甘肃舟曲特大泥石流灾害反思 (103)

构建群测群防的联动机制

——四川眉山山体滑坡预警成功的启示 (108)

应对全球气候变化是人类共同面临的问题

——墨西哥泥石流引发的思考 (114)

避免天灾和人祸的叠加效应

——台风“莫拉克”重创台湾引发的思考 (118)

把握抗击气象灾害的主动权

——应对台风“鲇鱼”的启示 (125)

旅游安全的制度保障势在必行

——台湾苏花公路塌方事故的思考 (132)

人鼠之战暴露出的生态危机

——内蒙古草原鼠灾的反思 (137)

警惕“生态癌症”的扩散

——对广东严重石漠化的思考 (142)

防火胜于救火

——四川道孚草原火灾的警示 (147)

第二编 事故灾害类

【导语Ⅱ】 筑起保障生命安全的“防火墙”

- 事故灾难警示录 (155)
- 缺乏安全监管必定酿成恶性事件
- 湖南省株洲市高架桥坍塌事故的思考 (162)
- “楼脆脆”对政府公信力的拷问
- 上海在建高楼整体倒覆事件的反思 (167)
- 不该发生的危桥悲剧
- 河南栾川县伊河桥垮塌事件警示 (173)
- “斜楼”引出对建筑安全的隐忧
- 河北衡水市“楼坚强”的警示 (178)
- 不要以炫耀救援的“奇迹”为荣
- 山西王家岭煤矿“3·28”特大透水事故的反思 (181)
- 岂能对“带血的煤”熟视无睹
- 河南平顶山兴东矿爆炸事故的启示 (188)
- 人道的力量和科技的胜利
- 智利圣何塞铜矿塌方事故救援启示 (193)
- 靠什么给飞行安全保驾护航
- 波兰总统专机坠毁事件反思 (199)
- 航空安全重于泰山
- 利比亚国际机场发生严重空难事件的教训 (205)
- 大火烧出消防的隐患
- 吉林商业大厦火灾的教训 (209)
- “左手监督右手”的局面亟需改变
- 上海教师公寓火灾警示 (213)
- 重在建立完善的森林保护制度
- 俄罗斯森林大火的警示 (219)
- 事故处理必须当机立断

- 兰州石化“1·7”爆炸事故处理启示 (224)
- 危险化学品生产储存必须戴上“安全帽”
- 大连输油管道发生爆炸的警示 (230)
- 警惕悬在家门口的“定时”炸弹
- 南京市废弃塑料厂爆炸警示 (234)
- 人祸酿成的悲剧
- 黑龙江伊春鞭炮厂爆炸事件的教训 (238)
- 环保与 GDP 孰轻孰重
- 紫金矿业重大污染事故的反思 (242)
- 谁钻了中国海洋法规的空子
- 渤海湾溢油事件的反思 (248)
- 驱散工业文明的阴霾
- 墨西哥湾漏油事件反思 (257)
- 加强环境风险源的管理
- 匈牙利废水泄漏的警示 (263)

第一编

自然灾害类

【导语 I】

构建可靠的社会备灾机制

——自然灾害警示录

自然灾害是人类赖以生存的自然界中所发生的异常现象，它通常表现为剧烈的、极大的破坏力，对人类社会所造成的危害往往是惊心动魄、骇人听闻的。它包括地震、火山爆发、泥石流、海啸、台风、洪水等突发性灾害；也有地面沉降、土地沙漠化、干旱、海岸线变化等在较长时间中才能逐渐显现的渐变性灾害；还有臭氧层变化、水体污染、水土流失、酸雨等人类活动导致的环境灾害。自然灾害是人与自然矛盾的一种表现形式，具有自然和社会双重属性，是人类过去、现在和将来所面对的最严峻的挑战之一。

许多自然灾害，特别是等级高、强度大的自然灾害发生以后，常常诱发出一连串的其他灾害，这种现象叫灾害链。灾害链中最早发生、起决定性作用的灾害称为原生灾害，由原生灾害所诱导出来的灾害称为次生灾害。自然灾害的发生破坏了人类生存的条件，可能衍生出一系列其他的灾害，一般将其泛称为衍生灾害。2011年3月11日，日本东北地区宫城县北部发生里氏9级特大地震，强震引发了海啸。疯狂的海啸卷走船舶、穿过堤防，把房屋、汽车、飞机、桥梁、列车撕得粉碎，泥石流冲向核电站，衍生了核岛外壳和堆芯接二连三的爆炸，使核燃料外泄，海啸、泥石流、核辐射等就是这次大地震次生的严重灾难。

2011年1月24日，联合国国际减灾战略秘书处（UNISDR）公布的统计数据显示，2010年全球发生重大自然灾害达373起，其中洪水是发生频率最高的自然灾害，共有大小洪灾182起，还发生了83起风暴、29起极端天气以及23起地震。这一年自然灾害导致超过2亿人受灾，29.68万人丧生，造成近1090亿美元的经济损失。2010年发生的自然灾害，造成了20年来最为严重的人员伤亡，其中，年初发生在海地的强地震以及发生在俄罗斯的热浪和森林大火所造成的人员伤亡最为惨重。

正如联合国秘书长减灾事务特别代表玛格丽塔·沃尔斯特伦 (Margareta Wahlstrom) 所指出的, 灾难预警机制再也不应当只是一个可有可无的选择, 如果各国不从现在开始行动起来, 人类将为自然灾害付出更大的代价。她说: “如果真的想要拯救生命, 就要提前做好准备。不要存有侥幸心理, 以为灾难只会发生一次, 直到灾难真的再次降临才措手不及。可靠的预警系统是十分有必要的。这里所指的不仅是技术方面, 而是要树立人们的危机意识, 让人们明白和意识到自己也有可能受到波及。我们必须相信预警信号。只有当一个国家拥有可靠的社会备灾机制, 才是真正拯救生命的方法。”

自古以来, 中国就是一个多灾之邦。中国人民大学教授郑功成指出: 中国有史便有灾, 千年灾害千年痛。历史上黄河素有“三年两决口、百年一改道”的记载, 从公元前 206 年到公元 1949 年的 2155 年间, 中国发生的大水灾就有 1092 次, 较大的旱灾就有 1056 次, 几近年年成灾。

中国科学院—清华大学国情研究中心主任胡鞍钢说: “从气候和地形看, 没有哪一个国家像中国这样复杂。中国地处东亚季风区的特殊地理位置, 季风异常, 来时就会涝, 退时就成旱, 旱涝已成常事; 地势从海拔 8000 多米到海平面有着三大台阶的跨越, 沟壑纵横, 山势陡峭, 地质灾害易发; 地处欧亚、太平洋和印度洋三大地质板块交会地带, 地震多发。”事实上, 中国 70% 以上的城市、50% 以上的人口分布在气象、地震、地质、海洋等自然灾害严重的地区。三分之二以上的国土面积受到洪涝灾害的威胁, 约占国土面积 69% 的山地、高原区滑坡、泥石流、山体崩塌等地质灾害频繁发生。中国大陆地震占全球的三分之一, 是世界上大陆地震最多的国家。

联合国减灾科技委员会的报告曾这样描述中国: “这是世界上自然灾害最严重的少数国家之一, 从有人类记录以来, 旱涝灾害、山地灾害、海洋灾害每年都在中国发生。”民政部救灾司披露: 2010 年全国各类自然灾害共造成 4.3 亿人次受灾, 因灾死亡失踪 7844 人, 紧急转移安置 1858.4 万人次; 农作物受灾面积达 3742.6 万公顷, 其中绝收面积达 486.3 万公顷; 倒塌房屋 273.3 万间, 损坏房屋 670.1 万间; 因灾直接经济损失 5339.9 亿元。与过去近 20 年均值相比, 受灾人口高出 10.7%, 紧急转移安置人口高出近 1 倍, 直接经济损失高出 1.2 倍。综合比较历年灾情指标, 2010 年是近 20 年来仅次于 2008 年的第二个重灾年份。

“前事不忘, 后事之师。”我们应该安而不忘危, 让警钟长鸣! 当一个