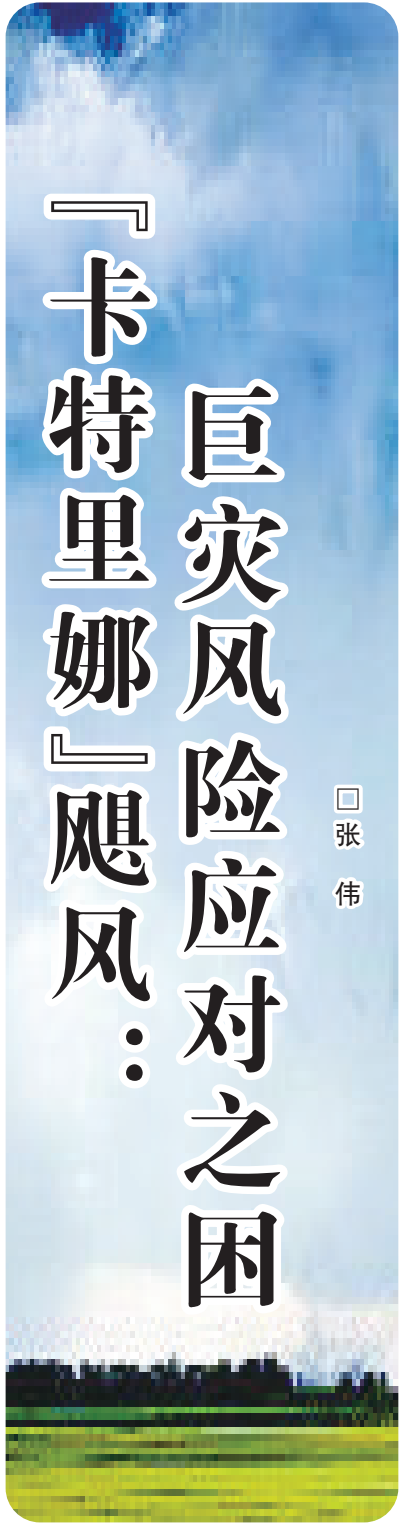




张 伟

巨灾风险往往酿成极其严重的生命财产损失、对正常社会秩序造成剧烈冲击，是人类社会面临的重大挑战。2005年夏季，五级飓风卡特里娜横扫美国南部七州，其中路易斯安那州新奥尔良市受灾最为严重，造成1865人遇难、705人失踪，80多万人流离失所，损失超过2000亿美元，对整个经济社会造成极大冲击，成为美国历史上最具破坏性的自然灾害之一，其巨灾风险应对中凸显出的困境留下诸多警示。

巨灾风险下的发展与安全

卡特里娜飓风之前，新奥尔良市洪涝隐患始终存在。一是新奥尔良

人类至今对各种风险和危机的认知仍然是非常有限的，很多风险事前被低估、忽略并引发危机，事后应急处置又仓促失当，导致重大生命财产损失。习近平总书记指出，预判风险是防范风险的前提，把握风险走向是谋求战略主动的关键。研究剖析国内外经典案例中的经验、问题、教训、启示等，有助于提升我们防范化解重大风险和应急处突能力，更好统筹发展和安全。从本期开始，本报开辟专栏刊发“风险治理与应急管理典型案例”，为防范化解重大风险提供镜鉴。

市自然禀赋优越，四通八达的水系使其成为美国第二大港口和南方主要工业城市。二是新奥尔良市三面环水，地处密西西比河三角洲，濒临墨西哥湾，北面是美国第二大咸水湖庞恰特雷湖，南面是密西西比河，呈碗状下凹地形，大部分地区海拔在海平面以下。三是防洪堤坝设计标准仅能应对2级飓风，历史上屡遭洪灾。此外，政府为节省开支多次否决了加固防洪大堤的意见，甚至从2000年后削减了在建防洪堤预算。四是罔顾城市本已存在的脆弱性，不断在低地上扩大城区建筑。最终，新奥尔良市在卡特里娜飓风中几乎被摧毁，大量人口外迁，虽历经多年灾后重建，也无法恢复原有的规模和活力。

卡特里娜飓风警示我们，在巨灾风险中要处理好发展和安全这一对矛盾统一体的复杂关系，必须强化忧患意识。典型如城市规划建设，即城市安全是可持续发展的基础。据统计，我国660座城市中有530座城市有防洪任务，但这些城市多数只达到抵御10—50年一遇洪涝的标准。此外，与大江大河相关的30多座城市，仅部分达到抵御百年一遇洪涝标准，低于发达国家中等水平。比如，我国沿海的许多区域，尤其是河口三角洲区域，对风暴潮极其敏感和脆弱。又如，从地理位置、河流入海口、气候条件和经济繁荣等方面情况看，一些城市与新奥尔良市有相似之处，而人口和经济聚集度、社会影响力远比新奥尔良市要大。鉴于上述情况，随着全球变暖的频率和强度将愈来愈强，我们必须予以警觉，尤其要加大城市规划设计中的安全比重。

巨灾风险偶发性与必然性

卡特里娜飓风巨灾既是个小概率偶发事件，又存在爆发必然性。一方面，卡特里娜飓风最高风速达到罕见的5级，是新奥尔良建市以来从未遇到过的；飓风几乎走了一条近乎精心设计的“完美”路线，先是在新奥尔良东南登陆，风暴眼北侧逆时针旋转的强烈东风带来高达8.23米的风暴潮，把墨西哥湾海水推进庞恰特雷恩湖，紧随其后的北风又推动湖水滚滚涌向城区。另一方面，巨灾风险始终高悬，城市堤防系统的承受能力不强，长期未能提升；地势低洼、三面环水。实际上，在卡特里娜飓风袭击下，一个小时内抗飓风标准仅为2级的防洪堤便出现坍塌；24小时内，堤防系统多处相继溃决。飓风裹挟着湖水迅速将80%的城区吞没，大部分地区水深1米，成为新奥尔良市巨灾的最致命因素。

巨灾往往是多种偶然因素聚合在一起，以极小概率和极端方式酿成极坏后果，所谓低频高损。而巨灾实际发生之前，人们根据传统和经验，对于发生极端事件是难以预料甚至无法想象的，往往无意采取措施进行防范应对。比如，台风作为沿海地区的一种常见气候现象，通常带来的是凉爽天气和适度降雨，风险可控；但强台风、超强台风的风险剧增，20世纪上半叶我国沿海死亡人数超过万人的台风风暴潮灾害就发生过4次。由此，我们不能因巨灾事件的偶发性而否认或忽视巨灾风险的必然性。时任美国总统小布什认为，没有人能够预料到新奥尔良的防洪堤会决口。可事实上，



当地一直存在对新奥尔良防洪堤在洪水中可能垮塌的警告声音。

巨灾风险下的“避”与“抗”

在气象预报卡特里娜飓风即将登陆的两天前，新奥尔良市政府仍在权衡利弊，斟酌是否应当下达强制疏散令。在这个城市近300年的历史上，还从没有过强制疏散。强制疏散会不会出现混乱？发布强制疏散令后飓风改变了路径，民众是否会怨声载道？当距离飓风登陆不到24小时所发布的强制疏散令为时已晚，集中出城车辆严重拥堵，延迟了疏散进程。事实上，疏散整座城市最快也需要两三天才能完成。此外，美国是一个飓风高发的国家，新奥尔良人几乎每一年都会经历，似乎并不可怕。据之前的民意调查，只有近三分之一的人愿意在接到三级飓风警报时选择疏散。以往飓风袭来前，少数较富裕家庭会到外地暂时放几天“飓风假”。因此，政府下达强制疏散令后仍有数万市民选择留在家中，侥幸认为会如常“抗”过这次飓风。另外，超过20%的贫穷市民没有私家车，而市政府也没有为他们提供公共交通工具进行疏散。最终，由于疏散不力，死难人员多数来自于留在家中的市民。

面对巨灾风险，“避”与“抗”具有迥异的价值逻辑。“抗”灾倾向人定胜天，注重财产的保全。“避”灾倾向敬畏大自然的威力、承认人的脆弱，以生命健康为本。在此理念下，面对巨灾风险惹不起躲得起，最关键、最有效、最重要的措施是人员转移。一方面，从政府角度，人员转移必须最大程度动员公众支持与配合，必须有法可依、有

章可循、科学实施。另一方面，从公众角度，要具备一定的防灾避灾意识和自救自护知识，积极配合政府转移举措。同时，巨灾保险机制仍然是一项值得推广的非工程措施，虽然不能减少巨灾损失，但可以改变巨灾损失的负担方式，使巨灾风险造成的经济损失由市场、社会、政府和个人共同承担。

应急预备与备而无用

卡特里娜飓风袭击新奥尔良市前，市政府并没将市民以及众多旅游观光客妥善疏散，当飓风来临时除了部分留在家中，大多进入避难所。然而，这些避难所事先并未储备足够物资，有些甚至根本没有储备。其中，有能力容纳7万多人的“超级穹顶”体育馆是最大的一个，前后大约3万人进入。但是，这里储备的食物和饮用水只可供1.5万人使用3天。医疗设施更是无从谈起，不少病人相继离世，灾后大水致使这里变成了一座孤岛。于是，食物短缺导致骚乱不断发生，甚至出现了斗殴事件。直升机是大水泛滥、陆路交通中断情况下搜救难民、运输生存必需品的急需装备，美军直升机装备数量均较大，但灾前并未在附近预先部署，导致灾后48小时内仅有20架直升机在广大区域参加应急行动。尽管美联邦应急系统已建立20多年，又经过“9·11”事件后的重整，但该系统竟然没有储备一定数量并经常保持完好待用状态的通讯设备。

“备豫不虞，为国常道”。人类安全威胁因素中不确定和复合性因素的加大，难以过于依赖精确预测巨灾风险。比如，地震至今仍是很难被预测的，极端天气事件的预报精度并不高，大量地质灾害隐患点还没有查明。因此，对于可能发生的巨灾突发事件，除了尽力做到预防预警外，还需要通过加强各方面日常预备，增加经受危机事件冲击力的韧性。也就是说，应急预备追求的不是杜绝风险和灾害，而是减少巨灾损失和伤害，避免陷入失序状态。当然，现实中应急预备面临着投入大、范围广，巨灾发生时间和发生方式难以预料，无法预测预备物资是否用得上，更无法预测其实际效果等困境。但是，应急预备一定是有效应急处突的最后一道防线。由此，我们应以卡特里娜飓风事件为教训，在国家区域应急能力方面，持续加大对应急准备的重视和投入，全面提升巨灾风险的防灾减灾救灾和应急处置保障能力，加强国家区域应急力量建设。

当前，我国正大力推动公共安全治理模式向事先预防转型，应对巨灾更应向以风险预防为主的思路转变。同时，相对于一般的灾害事故，巨灾事件从量变到质变，呈现“概率小、破坏大、难预测”的“黑天鹅”特征，由此带来防范化解巨灾风险的诸多困境。剖析典型巨灾案例如卡特里娜飓风事件，有助于我们积累对巨灾风险的规律性认识，化解巨灾风险中可能出现的困境，为中国式现代化保驾护航。

风险治理与应急管理 典型案例

加快推进农村基本养老服务供给

刘 青



优先满足辖区内特困人员集中照护需求后，重点为失能、空巢、高龄等老人提供无偿或低偿社会化集中供养服务。三是发挥村级互助养老服务设施的前沿阵地作用，作为实施空巢留守、高龄、失能老年人巡访制度的依托，与区域性养老服务中心形成互动。

支持家庭承担养老功能，完善农村分散供养服务支撑体系。在农村基本养老服务供给中，还要继续发挥家庭养老基础作用，鼓励老年

人的配偶、子女、亲属协同各种社会力量、各类专业服务机构共同搭建农村分散供养支持网络。一是鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活，积极履行赡养义务，并由政府或社会机构为积极履行养老义务或代际扶养责任的家庭和个人设置荣誉奖励，营造良好的养老氛围和社会风尚。同时，针对有意愿选择居家养老的经济困难高龄老人，通过发放养老补贴、培育乡村养老服务人才队伍，提高基本养老

服务供给能力。二是加强农村适老化基础设施改造升级，为居家养老意愿较强但经济困难的老年人提供免费适老化升级改造服务。例如，在居住空间安装助餐、助浴等辅助设施，保障其基本生活。三是积极向农村地区推广家庭养老支持政策，通过向主要照顾者发放经济补贴，鼓励其提供居家养老服务，以此来缓解农村基本养老服务供给压力，从而帮助老年人在熟悉的环境中实现养老，提升老年生活幸福

感。四是依托党群服务中心、农村老年幸福院等既有设施，建设村级居家助老服务点，积极引入社会专业力量参与运营，为农村老年人提供家政服务、送医送药、家电维修等基本生活照料服务，以及通过链接乡镇卫生院或县级医疗中心，提供常规检查、应急救援等基本医疗、医疗服务。

关注老年人长期照护需求，让农村基本养老服务供给更有重点。《意见》明确提出，基本养老服务的对象、内容、标准等根据经济社会发展动态调整，“十四五”时期重点聚焦老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求。因此，长期照护服务是未来农村基本养老服务供给的重要内容。在加快推进农村基本养老服务供给时，特别需要高度重视长期照护服务供给，提升探访关爱服务质量。一方面，要积极发挥基层党组织的引领作用，联动村委会，共同构建基层网格化管理、精细化服务模式，精准掌握分散供养特困老年人的长期照护需求，并将这部分老人纳入到基本生活服务保障范围，提升针对失能半失能特困老年人的服务保障能力。另一方面，要建立探访关爱服务机

制，将独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人的探访关爱服务纳入到乡镇社会工作服务站点的服务内容中，通过提供困难帮扶、心理疏导、情绪抚慰、家庭关系调适等专业服务，确保失能半失能老年人得到有效帮扶，提升老年人的幸福感。同时，也要将分散供养的失能半失能特困老年人的家庭照料者纳入到社会工作和喘息服务保障范围，缓解其长期照护老年人时积累的身心压力。此外，还要在农村基本养老服务供给中突出长期照护服务内容，重点满足老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求。

总之，建立健全农村基本养老服务体系，要从人民群众的根本利益出发，结合农村老年人的生活习惯和具体情况，统筹发挥乡村三级养老服务支持网络的作用，以政策为导向，以资金为保障，引导养老服务资源逐渐向农村地区倾斜，以增强农村地区基本养老服务供给能力。同时，要重视发挥家庭在农村基本养老服务供给格局中的重要作用，引导家庭成员承担服务供给责任，并协同社会资源搭建分散供养服务网络，真正实现老年人“老有所依、老有所养、老有所乐、老有所安”的养老目标，使老年人安享晚年。

