

中国社会发展报告系列丛书
ZHONGGUOSHEHUIFAZHANBAOGAOXILIECONGSHU

中国突发事件报告

NO.1

丛书主编◎郭强 本书主编◎菅强

中国时代经济出版社

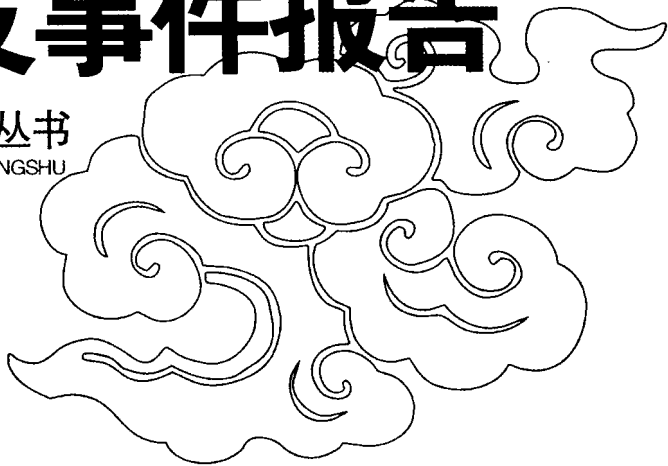


中国突发事件报告

中国社会发展报告系列丛书

ZHONGGUOSHEHUIFAZHANBAOGAOXILIECONGSHU

丛书主编◎郭强 本书主编◎菅强



图书在版编目 (CIP) 数据

中国突发事件报告 / 菅强主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2009.1
(中国社会发展报告系列丛书/郭强主编)

ISBN 978-7-80221-821-5

I. 中… II. 菅 III. 紧急事件—处理—研究报告—中国 IV.D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 203688 号

中国
突发
事件
报告

丛
书
主
编
菅
强
郭
强

出 版 者 中国时代经济出版社
地 址 北京市西城区车公庄大街乙 5 号
鸿儒大厦 B 座
邮 政 编 码 100044
电 话 (010) 68320825 (发行部)
(010) 88361317 (邮购)
传 真 (010) 68320634
发 行 各地新华书店
印 刷 北京鑫海达印刷厂
开 本 787×1092 1/16
版 次 2009 年 1 月第 1 版
印 次 2009 年 1 月第 1 次印刷
印 张 14.75
字 数 323 千字
印 数 5000 册
定 价 34.00 元
书 号 ISBN 978-7-80221-821-5

版权所有 侵权必究

中国社会发展报告系列丛书

编委会

顾问： 邓伟志 白红光 时明德 李义凡

陈兴民 任 平 鲍宗豪 谢坚刚

编委： 郭 强 范晓波 卢 杨 贾 楠

王秋艳 郭 根 郭艳飞 汪斌锋

冒璟辉 李占峰 李林川 李 振

菅 强 杨恒生 刘毅强 艾 鹤

主任： 郭 强

丛书主编： 郭 强

本书主编： 菅 强

电 话： 021-64253764

网 站： <http://www.shehuixue.com>

目 录

第一章 突发事件理论研究

一、突发事件的界定 001

二、突发事件的特征 003

(一) 发生的突然性 003

(二) 事件的复杂性 003

(三) 危害的严重性 004

(四) 事件的关联性 004

(五) 处置的紧急性 005

(六) 影响的滞后性 005

三、突发事件的分类 006

(一) 按形成突发事件的原因进行分类 006

(二) 按突发事件的性质进行分类 006

(三) 按突发事件的发生领域进行分类 007

(四) 按突发事件的规模和程度进行分类 007

(五) 按突发事件影响范围进行分类 007

(六) 按突发事件发生和终结的速度进行分类 007

(七) 按突发事件中主体在应急中的态度进行分类 008

四、突发事件的危害 008

(一) 重大的人员伤亡 008

(二) 巨大的经济损失 008

(三) 严重的心理影响 009

(四) 持久的环境破坏 010

五、突发事件的趋势 010

(一) 突发事件诱因增多、形式多元化 010

(二) 突发事件信息传播的加速化 011

(三) 突发事件波及范围扩大、危害增加 012

第二章 中国的应急法制

一、中国的应急法制进程 014

- (一) 中国的应急法制进程 014
- (二) 《突发事件应对法》的立法背景 015

二、法理学中的突发事件 016

- (一) 突发事件的概念 016
- (二) 《突发事件应对法》与《紧急状态法》 017

三、中国的突发事件应对原则 019

- (一) 行政应急性原则 019
- (二) 比例原则 020
- (三) 预防为主、预防与应急相结合的原则 021
- (四) 迅速反应原则 022
- (五) 分类、分级、分期原则 022
- (六) 行政公开原则 023
- (七) 社会动员原则 024

四、《突发事件应对法》确立的主要制度 025

- (一) 突发事件的预防和应急准备制度 025
- (二) 突发事件的监测制度 027
- (三) 突发事件的预警制度 028
- (四) 突发事件的应急处置与救援制度 029
- (五) 突发事件的事后恢复与重建制度 029
- (六) 突发事件的法律责任制度 029

五、中国应急法制的完善方向 030

- (一) 配套行政法律法规和具体制度要有“应急”意识 030
- (二) 进一步细化各级应急预案 031
- (三) 促进《紧急状态法》的及早出台 032
- (四) 改变当前政府一元化抗灾模式，结合社会力量应对危机 033

第三章 发达国家应对突发事件的经验

一、不断完善预警机制 034

二、处理机构专门化 035

三、应急处理法制化 037

四、重视应急文化建设 039

第四章 突发自然灾害报告

一、自然灾害概念界定 041

- (一) 自然灾害的内涵 041
- (二) 自然灾害的外延 042
- (三) 自然灾害的分类 043

二、中国的自然灾害 043

三、2008 年中国突发自然灾害概况 046

- (一) 低温冰冻灾害 046
- (二) 地震 047
- (三) 洪涝灾害 050
- (四) 旱灾 053
- (五) 台风、热带风暴 057
- (六) 地质灾害 061
- (七) 风雹灾 064
- (八) 凌汛 067

四、中国的自然灾害管理体制和应急救助系统 068

- (一) 国家自然灾害应急救助的组织领导系统 069
- (二) 国家自然灾害救助应急预案系统 069
- (三) 国家自然灾害预警系统 069
- (四) 国家自然灾害救助应急响应系统 070
- (五) 国家自然灾害物资储备系统 070
- (六) 国家自然灾害恢复重建系统 070
- (七) 国家冬令与春季救助系统 071
- (八) 国家自然灾害救助社会动员系统 071
- (九) 国家自然灾害的减灾工作指导系统 072
- (十) 国家自然灾害的科研与科技支持系统 072

五、自然灾害应急管理实践 072

- (一) 应急预案体系建设——以南方低温冰冻灾害为例 072
- (二) 应急救灾——以汶川大地震为例 074

六、突发自然灾害应急工作建议 080

- (一) 建立统一的、专门的、常设的自然灾害危机应急管理机构 080
- (二) 进一步完善自然灾害预警监测系统 081
- (三) 修改完善相关法规制度 081

- (四) 建立完善的巨灾风险管理体系 081
- (五) 提高公众防灾、减灾意识 082
- (六) 妥善处理灾区重建过程中的社会稳定问题 083

第五章 事故灾难报告

一、事故灾难的界定 084

- (一) 事故灾难的界定 084
- (二) 事故灾难的分类 085
- (三) 事故灾难和其他突发事件的关系 086

二、2008 年中国事故灾难概况 087

- (一) 火灾事故 087
- (二) 交通事故 091
- (三) 建筑质量安全事故 095
- (四) 民用爆炸物品和化学危险品安全事故 100
- (五) 煤矿和其他矿山安全事故 103
- (六) 锅炉、压力容器、压力管道和特种设备安全事故 109
- (七) 电网大面积停电事故 112
- (八) 环境事故 113
- (九) 通信事故 115
- (十) 核设施事故 115

三、典型事件分析 116

- (一) 9.20 深圳市龙岗大火 116
- (二) 4.28 山东火车相撞事故 117
- (三) 8.1 太原娄烦山体滑坡 120
- (四) 7.14 河北蔚县李家洼矿难 121
- (五) 9.8 山西襄汾溃坝事故 123

四、事故灾难应急管理研究及启示 125

- (一) 事故灾难的特性 125
- (二) 事故灾难理论研究 126
- (三) 应急预案和法律法规 130
- (四) 政策和措施 131
- (五) 启示 133

第六章 突发公共卫生事件报告

一、突发公共卫生事件概念 136

- (一) 概念界定 137
- (二) 突发公共卫生事件的特征 137
- (三) 突发公共卫生事件的分类 139

二、中国突发公共卫生事件概况及应急措施的建设进程 139

- (一) 中国突发公共卫生事件应急管理体制的建设背景 139
- (二) 中国突发公共卫生事件应急管理体制的建设进程 140

三、近年来重大突发公共卫生事件回顾 143

- (一) “非典”疫情 143
- (二) 安徽阜阳劣质奶粉事件 146
- (三) 禽流感事件 148
- (四) 齐二药事件 150
- (五) 近年来突发公共卫生事件的发展趋势 152

四、2008 年中国突发公共卫生事件 153

- (一) 食品安全事件 153
- (二) 药品安全事件 161
- (三) 重大急性传染病疫情 168
- (四) 重大环境污染事故 175

五、突发公共卫生事件应急管理工作建议 177

- (一) 不断加强政府部门间协同应对突发公共卫生事件的能力 177
- (二) 积极推进卫生监督体制改革 178
- (三) 加强财政在公共卫生建设中的保障作用 179
- (四) 进一步完善应急预案体系 179
- (五) 建立完善的应急处理物资储备机制 180
- (六) 加强对公共卫生应急理论的研究 180
- (七) 加强对防治突发公共卫生事件的科学研究 181
- (八) 大力加强企业社会责任意识 181

第七章 群体性事件报告

一、群体性事件的界定 183

二、中国社会群体性事件概况 187

- (一) 群体性事件的新特点 187

(二) 群体性事件发生的根源 193

三、2008 年中国社会群体性事件 196

四、中国处理群体性事件的启示 197

(一) 科学认识社会主义社会的主要矛盾，客观辩证地分析和认识群体性突发事件的性质和作用 198

(二) 加快经济发展，注重经济手段协调群体利益冲突 198

(三) 加强执政党自身建设 199

(四) 加强社会主义的民主法制建设 199

(五) 政府执政能力问题 200

(六) 进一步提高政府处置群体性事件的水平 200

附录 中华人民共和国突发事件应对法 207

参考文献 217

后记 225

第一章

突发事件理论研究

一、突发事件的界定

“突发事件”在汉语中是一个约定俗成的词语，它不是来源于古典文献，也并非译自外来词语，《辞海》中没有收录，《现代汉语词典》中也难觅其踪。但就是这样一个词语，社会上各行各业却都在不同的领域里和范围内自觉不自觉地使用和诠释着它，而与其越来越高的使用频率形成鲜明对比的是，以往学界对于“突发事件”的概念却没有一个统一的准确定义和划分。

“‘概念’是对特征的独特组合而形成的知识单元”^①，要对“突发事件”概念进行准确定义，必须严格按照语义学研究方法，从事物本身属性出发，对其特征（种差）进行分析，从组成结构上看，“突发事件”是一个以“事件”为中心词，以“突发”为定语的偏正词组。“突发”指突然发生、带有异常性质和人们缺乏思想准备的一种情况，“事件”则指“历史上或社会上发生的不平常的大事情”^②。所以，“突发事件”的字面意义就是指历史或社会上突然发生的意料外的不平常的大事情。由于“突发”“事件”二词都不包含价值判断，所以字面意义上（或广义上）的“突发事件”的外延极其宽泛，所有历史或社会上突然发生的意料外的不平常的大事情，不分好事坏事都是“突发事件”，这显然与我们日常使用中强调其负面影响的、对给社会造成严重危害损失的“突发事件”意义不同，原因在于，按普通逻辑学的要求，给事物和现象下定义，其公式为概念 = 种差 + 邻近的属，即此种事物或现象的概念应是它与其他种的差别加上它所邻近的属，而广义上的“突发事件”概念仅包含“突然发生”和“重大影响”两个种差，缺少描述事件性质和影响的种差。

任何概念的定义都离不开一定的社会背景和使用语境，在人类社会历史中，在经

① 中华人民共和国国家标准 GB/T 15237.1 - 2000.

② 现代汉语词典. 北京: 商务印书馆, 2002: 153.

历了各种猝不及防的事故后，在遭受了各种巨大的损失后，人们已经赋予“突发事件”概念新的种差——危害严重。在我国国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》中，突发事件被定义为：“突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件”^①。在《英国政府关于鉴别突发事件的意见》中，“突发事件（Emergency）”被定义为：“使健康、生命、财产或环境遭受直接危害的情况”^②，可以看出，包含“突然发生”、“重大影响”和“危害严重”三个种差的“突发事件”概念对其自身固有特征的表述已经完成。

但是，我们在定义“突发事件”这一概念时，不能只看到其自身固有特征，还必须正确认识“突发事件”与人的相互作用，马克思在《关于费尔巴哈的提纲》中批判了旧唯物主义对意识对象理解的直观性，确立了能动的唯物主义的意识对象观，即我们应该把意识的现实对象当做实践去理解，即从主体的创造性活动方面去理解，而不仅仅是充当镜子，简单地反射事物自身固有特征。翻开历史书页我们可以看到“一部人类的历史，也就是一部人类不断被灾害所困扰又不懈与灾害相抗争的历史。回顾这一历史，我们可以清楚地看到人类是如何在灾害的阴影中生存，灾害又是以何种形式陪伴着人类度过了这漫长岁月”。突发事件是灾害中的一种，由于发生突然，情况危急，其反映的问题极端重要，关系社会、组织或个人的安危，必须马上进行有效处理，反应越快、决策越准确，突发事件所造成的损失就会越小。因此，突发事件的发生史就是人们面对突发事件的应对史，只有在“突发事件”概念中加入第四个种差——人的紧急处理，才能最精确地对其进行定义。

我国是一个自然灾害、事故灾难等突发事件较多的国家，各种突发事件的频繁发生，给人民群众的生命财产造成了巨大损失，党和国家历来高度重视突发事件应对工作，改革开放，特别是近些年来，国家高度重视突发事件应对法制建设，取得了显著成绩。2007年8月30日，第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《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》），并于当年11月1日起施行，这是一部里程碑式的法律，它不仅大大提高了我国依法应对突发事件的能力，更是构建社会主义和谐社会的重要举措。在《突发事件应对法》中，“突发事件”有了目前为止最精确的、全面的和权威的定义：“本法所称突发事件，是指突然发生，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”^③。这一定义中包含了“突然发生”、“重大影响”、“严重危害”和“需要采取应急措施”四个种差，这就明确了概念的内涵，使“突发事件”与其他类似事件之间有了更严格的划分界限。定义中还对“突发事件”的外延进行了划分，将突发事件细分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类，这为我们进一步明确责任，更好、更快处理好突发事件提供了便利条件。

① 国家突发公共事件总体应急预案. 2006-01-08.

② UK Government Advice on Definition of an Emergency. Retrieved on 2007-05-30.

③ 中华人民共和国突发事件应对法. 2007-08-30.

二、突发事件的特征

（一）发生的突然性

突发事件都是在政府机构和广大民众毫无准备的情况下瞬间发生的，给社会和公众带来极大的惊恐和混乱。例如，像汶川地震这样的自然灾害，在无明显征兆的情况下突然发生，震级瞬间达到8级，持续22秒，使震区人民群众的生命财产遭受了巨大损失。

按照事物发展规律，任何事件的形成通常都有一个由量变到质变的萌芽、形成和发展的过程，人们可以通过观察、实践把握事件的规律，从而避免灾难的发生，应该说任何事件都具有可知性的必然趋势。但突发事件由量变到质变的过程具有特殊性，它的发生尽管有量变到质变的过程，但突发事件的前因后果不是简单的线性关系，事件不再具体化，所以发生的那一刻，往往是突然的，使人措手不及，突发事件能否发生，于何时、何地、以何种方式爆发，以及爆发的程度等情况，人们都始料未及，难以准确地把握，这加大了突发事件发生后组织有效紧急处理的难度，“突发事件的起因、规模、事件的变化、发展趋势以及事件影响的深度和广度也不能事先描述和确定，是难以预测的”，这使得突发事件预防机制的建立困难重重，这是突发事件本身偶然性和随机性的总体体现，正是由于突发事件的突然性，使它能在瞬间造成巨大损失，并对社会产生巨大的影响和震动。

（二）事件的复杂性

如前文提及，突发事件的前因后果不再只是简单的线性关系，事件不再简单具体化，所以事件产生的影响常有迟延效应和混合出现的可能，使突发事件变得极其复杂，难以预测和控制。

从突发事件的发生原因看，有纯自然因素造成的突发事件，如不可抗拒的自然原因带来的洪涝灾害、台风、沙尘暴、海啸、暴风雪等；有人为因素造成的突发事件，这是指由于设备、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，如军事政变、金融危机、安全生产事故、公共卫生事件、恐怖袭击等；还有自然因素和人为因素共同影响而造成的突发事件，这其中大部分是人为的破坏形成的生态环境失衡而引起的突发事件，如1998年的大洪水，既与当时影响全球的厄尔尼诺气候有关，又与人类乱砍滥伐，没有保护好长江上游的植被和水土有关。

从突发事件的表现形式上看，复杂性是指一个时期内事物发展纷繁杂乱的状态，薛澜，张强，钟开斌等学者认为，突发事件一般具有以下特征：一是在空间上表现为矛盾错综复杂，处理起来头绪繁多；二是在时间上表现为突发性，而大多突发事件的非常态性以及连锁反应，造成了解决问题的复杂性；三是在本质上表现为困难与风险超乎寻常，其负

面影响直接涉及国家与社会的安全、稳定与发展，甚至造成对人民生命财产的重大损害。

（三）危害的严重性

由于危机突然发生，事件本身又非常复杂，其爆发的时间、地点、方式、种类以及影响的程度常常超出人们的常规思维之外，人们来不及作出第一反应，更难以作出正确的第一反应，容易陷入惊恐、混乱之中，再加上缺乏必要准备，第一时间的救援条件往往跟不上事件发展，突发事件的发生一般都会给国家和人民财产安全造成巨大危害。如汶川地震，截至2008年9月25日，全国因震遇难69227人，受伤374643人，失踪17923人，直接经济损失超过8451亿元人民币。巨大的损失不仅影响人民的正常生产、生活秩序，而且影响到社会经济发展、政治稳定、民族团结，有极强的危害性。

这种危害性不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破坏上，而且还体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击，并进而渗透到社会生活的各个层面，突发事件越是严重，其危害范围和破坏力就越大，所造成的损失也就越严重。社会本身就是一个放大器，即使突发事件局限于某个狭小的区域或者仅涉及为数不多的个体，但由于信息的不对称性和人们对突发事件的关注，其影响也会迅速波及整个国家和社会。

（四）事件的关联性

同社会理论中为人们描述的“风险共担”或“风险社会化”图景一样，突发事件也表现出极强的关联性，任何个体想要逃避突发事件的影响都是不可能的，在突然发生的灾害面前，种族的、性别的、阶级的、政治的等等边界都将被弱化。

突发事件一旦发生，往往会形成连锁反应，产生强大的破坏力，即使一个小小的起因，经过连锁反应，也往往会产生难以想象的严重后果。社会系统的复杂多变性，使得每一个突发事件的出现都呈现出不同的表现形式，再加之突发事件的共振性而产生的“多米诺骨牌效应”，不仅给人的生存造成威胁和伤害，还会扩展到经济、政治、社会的各个层面，此行业、此地区的突发事件可能影响到彼行业、彼地区；地方性的突发事件可能演变为区域性的突发事件，甚至演变为国际性的突发事件；非政治性事件可能演变为政治性事件；自然性的突发事件可能演变为社会性的突发事件，特别是在当今全球化和信息化的世界里尤其如此，如某些突发事件，尽管总是受到否认，但是它却能顽强地存在，并且会悄悄地转化，转变为经济风险，导致市场瓦解，造成资本贬值；进而转变为信任风险，导致全体追随者的丧失，使全体政治成员受到侵蚀；最终转变为后果严重的政治风险；最严重时还会转变为社会风险，导致整个社会处于崩溃的边缘。当风险不能及时得到控制时，它会给整个社会带来相关的一系列连锁反应，这种连锁反应带来的一个直接后果就是突发事件变得复杂化，已经超出纯粹的经济、纯粹的政治和纯粹的文化话题，变成一种含有多项内容的综合性社会危机。

例如 1994—1995 年的墨西哥金融危机, 1994 年 12 月 20 日, 墨西哥突然宣布比索对美元汇率的波动幅度将被扩大到 15%, 由于经济中的长期积累矛盾, 此举触发市场信心危机, 结果人们纷纷抛售比索, 1995 年初, 比索贬值 30%, 随后股市也应声下跌, 比索大幅贬值又引起输入的通货膨胀, 为了稳定货币, 墨西哥政府不得不宣布大幅提高利率, 结果导致国内需求减少, 企业大量倒闭, 失业剧增, 引发了一场规模空前的危机。

(五) 处置的紧急性

罗森塔尔认为, 突发事件是一种对社会系统的基本价值和行为结构产生的严重威胁, 并且在时间压力和不确定性很强的情况下必须对其作出关键性决策的事件。突发事件发生时组织所面临的环境达到了一个临界值和既定的阈值, 组织急需快速作出决策, 并且缺乏必要的训练有素的人员、物质资源和时间; 同时危机事件的发生往往会带来重大的人员和财产损失, 并造成巨大的社会影响, 所以必须马上要求作出正确的、有效的应急反应, 以减轻危机事件给社会带来的巨大的经济损失和不可估量的政治后果。例如, 在汶川发生 8 级大地震后, 党和政府高度重视, 迅速采取措施, 第一时间对震区实施了救援, 把人民群众的生命财产损失控制在最小范围, 稳定了灾区局势, 进一步提高了党和政府的威信, 增强了中华民族的凝聚力。

(六) 影响的滞后性

中国有句古话叫“病来如山倒, 病去如抽丝”, 突发事件也是如此, 任何突发事件不会像它突然来临一样而突然消失, 突发事件一旦爆发, 总会持续一段时间, 其带来的影响也是长久的。

首先, 在突发事件中, 人民群众的安全遭受巨大威胁, 生命可能瞬间消逝, 即使幸存下来, 目睹灾难、肢体残疾、亲人逝去所带来的心理上的痛苦和创伤也可能是伴随一生的。其次, 突发事件给人民群众的财产带来了巨大的损失, 对公共基础设施造成了巨大破坏, 人民群众的生活质量将在短期内急剧下降, 事后重建恢复工作需要长期进行。另外, 突发事件往往会对环境造成危害, 带来的水源污染、大气污染和生态失衡, 也会对人的持续发展带来明显影响, 需要长期治理。

当然, 我们要辩证地看待突发事件影响的滞后性, 要看到它积极的方面。一方面, 事后的恢复工作可能拉动社会上某一行业的发展, 短期内刺激经济发展, 例如汶川地震, 随着灾后重建工作的展开, 将会产生新一轮救灾及灾后重建的生产资料需求和基础消费品需求高峰, 通过产业链的传导作用, 将在一定范围内对经济产生拉动作用, 能够部分抵消地震对我国经济带来的不利影响。另一方面, 人是理性的动物, 在经历突发事件后会对自己的行为进行反思, 总结经验教训, 从而对人本身未来的发展产生长期的、积极的影响。2003 年 5 月, 南京大学社会学系和南京市舆情调查中心对 2003 年 SARS 事件进行了主题为“SARS 流行的公众反应与社会后果”的调查, 在回答 SARS 事件虽然是灾难性事件,

但还存在积极一面的被访问者中,超过2/3的人(67.9%)认为,SARS流行促使人们对人类自身的某些生活行为方式进行深刻的反省;超过一半(56.3%)的人认为,SARS流行有助于推动公共政策的完善;还有的人认为,SARS事件有利于公民意识的提高,政府形象的改善,为政治体制改革提供了契机,也促成了新闻媒体改革步伐的加快。

三、突发事件的分类

科学严谨地对突发事件进行分类,有利于我们明确分工,进而制定相应的应急方案、措施,以便在突发事件袭来之时从容应对,将危机的损失和影响控制在最小范围。国内外学者从不同角度,为突发事件的分类做出了大量的、卓有成效的工作,总的看来,大致有以下几种代表意见。

(一) 按形成突发事件的原因进行分类

比较有代表性的是美国学者的“三分法”,1987年九十月间,在比利时首都布鲁塞尔召开了有33个国家和地区的警界学者参加的研讨会,就“突发事件”的分类问题进行了热烈的讨论。尽管会议最终未达成共识,但有相当一部分学者赞同美国伊利诺大学刑事司法教授戈登·马斯纳提出的“三分法”,即将其分为因自然灾害造成的突发事件;因工业技术原因引起的突发事件;因社会与政治原因引起的突发事件。我国学者袁辛奋根据事件诱因的不同,将突发事件分为两大类:一是自然性的危机,纯粹由于自然界不可抗拒的力量形成的危机;二是人为性的危机,是由于人为的原因形成的危机,人为危机又因外部、内部原因分为外生型危机、内生型危机和内外共生型危机。

(二) 按突发事件的性质进行分类

我国《国家突发公共事件总体应急预案》根据事件发生过程、性质和机理,把突发公共事件分为四类:①自然灾害:主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等;②事故灾难:主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏事件等;③公共卫生事件:主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件;④社会安全事件:主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。武警北京指挥学院编写的《突发事件处置勤务教材》认为:“从武警部队经常参与和可能参与处置的各类突发事件的性质上分,大体可分为三类:①突发性暴力案件;②严重社会治安事件;③重大灾害性事故。”袁辛奋教授从发生范围、领域和行业等更细致的事件内部属性出发,将突发事件分为自然性和社会性两大类: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,如大气—水圈灾害、地震—地质灾害和生物灾害;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,如事故灾难、金融危机、恐怖袭击和疫情蔓延。

(三) 按突发事件的发生领域进行分类

这一分类法以语境的重要因素——不同的行业领域为划分标准,通常在“突发事件”这一概念中加入一定的限定成分,如:军事突发事件、突发公共卫生事件、经济突发事件等。如,《突发公共卫生事件应急条例》规定:“本条例所称突发公共卫生事件(以下简称突发事件),是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”。又如,在《军语》中就有对“军事突发事件”一词的解释:“突然发生、过程短暂、规模较小的武装冲突事件。可能是蓄谋的,也可能是偶然发生的,多指外来的武装袭击或边境武装冲突,有时也指国内敌对的武装集团之间突然发生的军事冲突”。

(四) 按突发事件的规模和程度进行分类

《中华人民共和国突发事件应对法》规定:“按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级”。袁辛奋教授则按照危机形成后果的严重程度不同将危机分成4个基本等级,即大规模恶性突发事件、恶性突发事件、严重突发事件和一般性突发事件。

(五) 按突发事件影响范围进行分类

依据突发事件影响范围的不同,可以将突发事件分为两类:①突发国际事件,如1997—1998年爆发的亚洲金融危机,不仅造成了东南亚国家的汇市、股市动荡,大批金融机构倒闭,经济衰退,而且还蔓延到世界其他地区,对全球经济都造成了严重的影响;②突发国内事件,如2008年1月中旬到2月初,我国南方14省遭遇了历史罕见的特大低温雪凝灾害,大量公共基础设施遭到破坏,尤其是铁路干线的短期瘫痪,致使煤电油运紧张、春运客流受阻,对我国当期经济社会运行造成了严重的影响。

(六) 按突发事件发生和终结的速度进行分类

依据不同突发事件的发展进程,罗森塔尔将其分为:①龙卷风型危机:这类危机来得快,去得也快,如交通运输事故;②腹泻型危机:这类危机问题酝酿时间久,但发生后结束得快,如地震灾害,长时间地壳运动蕴涵的巨大地质能在短短的几秒钟或几分钟释放后立即结束;③长投影型危机:这类危机突然爆发,但影响深远,如2003年春,我国的“非典”疫情持续了半年之久;④文火型危机:这类危机问题集聚时间长,爆发突然,影响长久,比如,我国城市由于长期干旱、过量开采地下水、开矿导致地壳形变、地下水水