

中国国防动员战略论丛

处置突发事件 应急动员组织指挥

戴凤秀 编著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

处置突发事件 应急动员组织指挥

戴凤秀 编著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

处置突发事件应急动员组织指挥/戴凤秀编著. —北京: 当代中国出版社, 2008.7

(中国国防动员战略论丛)

ISBN 978-7-80170-736-9

I. 处… II. 戴… III. 紧急事件—处理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 112384 号

出 版 人 周一
责任编辑 任小平 沐融融
责任校对 王小芸 郭 雪
装帧设计 姜 沛
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572152 66572264 66572154 66572155
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京鑫瑞兴印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 21 印张 360 千字
印 数 1-3000 册
版 次 2008 年 8 月第 1 版
印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷
定 价 50.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部
(内部发行)

本书编审委员会

主 任 赵建中 王伟光

副主任 汪金玉 王佩文 郎建华
王其江 王清泉 董 华
于占唐 王胜利 景春华

委 员	白建刚	徐章晖	杜金卿	帅振环	潘 平
	任 民	冯耀忠	元 直	钱 洪	檀结华
	李建康	梁向华	张少军	张 弘	许朝杰
	庞连兴	姜赞明	王盛明	王昀东	阎众先
	郭治武	于 泽	李 平	李崇祥	李振泉
	张建功	张振海	张玉德	王大虎	邢少英
	韩克俭	邢荣利	郝同信	徐建英	王铁鹏
	唐洪青	杨寿岭	吕文勇	吕建杰	李明彦
	刘建华	白立成	刁其贞	马洪山	刘瑞新
	王亚光	王印芳	王书林	郭卫东	史二平
	赵专运	张国华	张笑宏	鲍际国	郭树龙
	戴 涛	任玉芳	高殿俊	王 冰	

序

和平与发展是当今时代的主题，安全与发展是任何主权国家都必须高度重视并努力实现的两大任务。跨入 21 世纪的中华民族所面临的威胁已由生存威胁转到发展威胁。我国的和平崛起，在发展中，将面对着一系列威胁。在世界政治多极化、世界经济全球化的国际环境中如何确保国家的安全与发展，是我们必须高度重视并应认真研究解决的重大战略问题。

冷战结束后，国际局势总体上是趋向缓和的。但另一方面，世界和平与发展存在更深层次的矛盾，导致社会性突发事件和自然性突发事件频仍，而且越来越严重。其中，恐怖主义及与之密不可分的民族分裂主义、宗教极端主义的各种社会性突发事件日趋突出，已逐步构成对国际社会的主要威胁。21 世纪被安全与反恐专家称为恐怖活动的“活跃期”，是颇有道理的。从中亚、南亚到东南亚，从欧洲到北美，“几乎在世界的每个角落都可见到恐怖性突发事件的阴影”。随着社会建设的快速发展，自然性突发事件也在与日俱增。2008 年初的冰雪灾害，历经了近一个月的时间，给南方部分省市造成了巨大损失，直接经济损失达 1500 亿人民币之多。汶川“5·12”大地震造成了巨大人员伤亡和财产损失。这是我国近百年来遭受范围最大、经济损失最大的自然灾害。“3·14”拉萨打、砸、抢、烧等犯罪事件，在国内外造成了极坏的影响。这是达赖集团精心策划、精心组织的一次分裂破坏活动。因此，只有“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”，才能使我们保持锐利的目光和清醒的头脑，以随时应对可能发生的各种突发性事件。基于这一思路，加强对处置突发事件应急动员组织指挥的研究，及时有效地组织社会各方面力量科学处置各种类型的突发事件，是维护世界和平、确保我国稳定与发展的一个战略性任务。

各种突发事件既是一种古老的政治和社会现象，又是当代世界所面临的一

个非常突出的现实问题。当今世界，大大小小的突发事件可谓层出不穷，变化多端。突发事件就是事情发生很急促，具有突变、突发、突然的自然属性，还有更重要的社会属性。一些重大突发事件的发生，将直接影响国家经济建设和社会的稳定。以恐怖性为主导的各种社会性突发事件，都是奉行极端思想，追求极端化目的，推崇采用极端残忍的手段，以期实现其极端目的的。其本质是一种反人类的邪教势力、反社会的犯罪势力、反文明的黑暗势力、反人民的反动势力。当世界在不断进步和发展的时候，恐怖主义分子也开始试图利用新的科技手段进行恐怖活动，其新的表现形式也逐步包装为“政治行为”，呈跨国化、职业化、组织化、游击化和多样化的特点。1995年日本邪教组织“奥姆真理教”制造的东京地铁毒气案的参与者中，包括电脑、生物、化学专家及枪械、爆破、医疗能手，充分显示出恐怖活动的“专业水平”。现在，恐怖活动几经“变脸”，其幽灵附在了“现代化”的躯壳之上，具有如上特征的恐怖活动比“古典”的手段更为残忍，范围更为扩大，方式更为隐蔽，为迄今人类历史所罕见。尤其是2001年9月11日发生在美国纽约等地的系列恐怖性突发事件，使美国陷入国家危机之中，全世界为之震惊。近些年来，恐怖主义在全球范围普遍滋生与蔓延，对世界政治与经济产生了深刻影响。恐怖主义活动的泛滥，危害人们的生命财产安全，影响社会的秩序与稳定，恶化和加剧了国际社会的矛盾，影响世界政治的健康发展，也影响了世界经济的正常运行，危害极其严重。

然而，社会性突发事件并不是一个简单的问题，而是一个相当复杂的政治和社会问题，是现实世界各种矛盾（如政治矛盾、经济矛盾、民族矛盾、宗教矛盾）尖锐化或畸形化的产物。恐怖性突发事件的深远影响，极有可能导致国际政治分野和国际格局的变化。因此，任何一个主权国家对于恐怖性突发事件问题都不会掉以轻心，而是要加强研究，积极应对，有效遏制其危害，以保障国家安全和人民利益。

社会性突发事件是当今社会的一大公害，不仅直接威胁世界的和平与发展，而且严重危害人民的生命财产安全。当前，国际社会打击恐怖活动的呼声日益强烈，防范各种突发事件的措施日趋完备。我国虽然迄今为止没有发生大规模恐怖事件，但在西方反华敌对势力的支持下，阴谋颠覆我国家政权的境内外政治势力的活动十分频繁；以“东突独”、“疆独”、“藏独”和“台独”为主的民族分裂势力的活动相当猖獗；“法轮功”邪教组织越来越不择手段，甚至使用恐怖方式企图达到其反动政治目的；社会极端分子和黑社会势力等各种犯罪

团伙制造的带有恐怖性质的突发事件时有发生。这些都在一定程度上对我国人民的生命财产安全和国家安全构成了严重威胁。因此,研究国内外的恐怖性突发事件问题和应对措施,未雨绸缪,努力将国内恐怖性突发事件消灭在萌芽状态,就成为一项非常紧迫的艰巨任务。

《处置突发事件应急动员组织指挥》一书,坚持以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,以我国的和平外交政策和国家安全战略为依据,紧密结合我国面临的自然性和社会性突发事件的形势和任务,从新世纪国家整体安全战略的高度,以独特的视角和与时俱进的探索精神,着眼于我国防范和处置各种形式的突发事件的实际、性质特点和防范需求,着眼于信息时代防范和处置各种形式的突发事件的理论思考,有针对性地论述了处置突发事件应急动员组织的指挥原则、指挥手段、指挥程序及对各种不同性质的突发事件的处置方法。这是以维护世界和平为前提的安全行动措施。该书从理论和实践的结合上,论述了处置各种形式的突发事件中应急动员指挥的一系列重大问题,具有一定的超前性、指导性和可操作性,是一部比较符合我国防范和处置各种形式的突发事件的实际,并具有一定理论学术价值和实践指导作用的理论专著。

总之,防范和处置各种形式的突发事件是世界各国在新世纪面临的一项特殊的斗争任务。这种斗争随着国际形势的发展和变化,在国家安全中的作用越来越突出,地位越来越重要。重视加强对各种形式突发事件应急动员指挥特点、规律及其对策的研究和探索,已成为很多国家实施安全战略的共识。我国是一个多民族聚居、多宗教并存的国家,宗教和民族问题历来十分突出。所以,我们一定要在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,加强对处置突发事件应急动员指挥问题的研究和实践。《处置突发事件应急动员组织指挥》一书的出版,对于深化处置各种突发事件的应急动员指挥理论、指导我国的处置突发事件应急动员组织指挥准备,必将起到积极的作用。希望大家在实践中,不断研究和解决应急动员指挥行动中出现的各种新情况、新问题,以确保我国的稳定和发展,为维护世界和平做出新的贡献。

前 言

进入新世纪新阶段，我国进入了和平崛起发展的新时期，正在逐步地成长为一个发展中的现代工业社会。按照德国社会学家贝克（Ulrich Beck）的解释，现代工业社会也是风险社会（Risikogesellschaft）。在这种类型的社会中，工业社会中所积累起来的财富总是被各种各样的风险所包围、所环绕。而且，这种风险与威胁一旦产生，就会呈现出全球化的趋势：因为现代的威胁与风险所危及的，已经不再仅仅是一个国家与局部地区的发展与稳定，更多的是会危及其他周边区域、国家乃至全球的发展与稳定。在以往一般的工业社会里出现的问题，人们还能限定在一个国家的范围与框架内加以解决。然而在风险社会中所出现的问题则趋向于全球化，并非在一个国家的范围、集一个国家的能力所能解决，更多的是必须或者说只能在全球化的框架里寻求解决问题的办法与途径。在很多的问题上，贝克所分析和所致力于描述的，是把世界看做一个具有全球性危险的利益共同体（Weltgefahrengemeinschaft）。事实上，从1997年席卷整个东南亚的金融危机，到2001年美国的“9·11”事件，再到2003年突如其来、蔓延甚广的“非典”疫情，还有2008年初发生的冰雪灾害和拉萨“3·14”打、砸、抢、烧暴力事件以及汶川“5·12”大地震。我们都能比较明显地感受到风险的存在以及这种风险被全球化的威胁。认真地从理论与实际的结合上研究这种风险与威胁产生的机制、条件与特征，对于深化我们的认识，进而从容应对与处置突发事件就显得尤为重要。

从世界范围看，无论是发达国家，还是发展中国家，各种突发事件层出不穷，近几年尤为突出。地震、山体滑坡、水灾、冰雪灾、台风等重大自然灾害，海难、空难、火灾、爆炸、放射性物质泄漏、大规模断电等重大事故，各种传染病和疫情流行等公共卫生突发事件，恐怖主义袭击、暴力冲突、社会骚乱等难以预料的重大的突发事件，不仅给各国人民生命财产和经济发展造成重大损失，而且有的还会危害到国家安全和社会稳定。如何有效地应对和处置各种重大突发事件，对各国政府管理提出了重大挑战，考验着各国政府应急动员处置能力，从而使应急处置突发事件

成为各国政府普遍关注的重大问题。

在我国全面建设小康社会、推进中国特色的社会主义现代化建设的历史进程中,不可避免地会遇到各种各样的突发事件。如何及时有效地应对各种突发公共事件,尽可能地预防和减少突发事件及其负面影响,对于更好地保障人民群众的生命财产安全、社会秩序和社会稳定,促进经济社会的全面、协调、可持续发展,都有着十分重要的现实意义。党的十七大指出,要“进一步建立健全各种预警和应急机制,提高政府应对突发事件和风险的能力”。积极贯彻落实好十七大精神,进一步加强各种突发事件的管理处置,提高我国的各条战线、各个领域的应急处置能力,不仅是我国面临的一项紧迫任务,而且也是摆在全人类面前的一项重大课题。

在新的时代背景下,我国政府十分重视有效预防和处置各种突发事件问题,一再强调要居安思危,增强忧患意识、危机意识,并采取有效措施在加强应急管理体系建设、建立应急机制和依法进行应急管理等方面取得了很大进展。2008年,面对突如其来的特大冰雪灾害和汶川“5·12”大地震,我国政府直面挑战、勇于负责,及时提出了“依靠科学、加强合作、完善机制”的总体要求,迅速果断地采取了一系列重要的应急措施,与全国人民一道,全力开展抗冰雪的防灾减灾工作,有效控制了灾情,取得了阶段性重大胜利。在应对和处置冰雪灾害的突发事件的过程中,在党中央、国务院的正确领导下,有关部门迅速组建统一高效的应急指挥协调体系,严格遵守尊重科学、民主决策、依法防治、群防群控、信息公开和开展国际合作等原则。实践表明,这些应急政策措施不仅卓有成效,而且为今后处理突发事件积累了非常宝贵的经验。实践也充分证明,处置突发事件的应急动员组织指挥工作,是一项十分重要的工作,如处置得当,会产生事半功倍的成效,若指挥处置不当,则会产生十分不利的效果和影响。同时,针对在抗击冰雪灾害、抗震斗争中和应对其他突发事件中暴露出的一些问题,加强对应急管理指挥处置的研究,进一步建立健全完善应急管理指挥体系和预警应急机制,以进一步提高政府应对和处置突发事件的能力是十分必要的。

本书作者以“9·11”事件、伊拉克战争、“非典”、冰雪灾害、印度洋海啸等国内外发生的重大突发事件和对其处置过程为依据,着重研究对突发事件的应急动员组织指挥问题。如何应对在特定条件下的突发事件,关系到一个国家的形象和社会稳定,处置不当,其负面影响甚为严重。胡锦涛主席曾指出,要努力提高现代条件下执勤和处置突发事件的能力。这为研究处置突发事件应急动员组织指挥问题,提供了广阔的天地,昭示了现实的意义。

本书以科学发展观为指导,全面论述揭示了信息时代突发事件的本质、类型和特征,全面分析了突发事件对国家安全与发展带来的现实威胁,客观地论述了信息时代处置突发事件的意义与特点,并对应急动员指挥的原则、手段、方式及程序和

方法等诸方面都进行了深入的阐述。论述了对26种突发事件的基本处置方法。这对处置各种突发事件提供了有益的借鉴,是处置突发事件的有益教材。

本书在编写过程中,得到了中国社会科学院、公安部、总参动员部、北京军区装备部和司令部作战部、中国人民公安大学、国动委政策理论研究专家组等有关领导同志的大力支持,并组织相关业务部门的同志对本书稿进行了认真审改,这对完善和提高本书的科学性、权威性起到了十分重要的作用。

处置各种突发事件,是人类面临的一个重大课题,它涉及到人类社会发展中的各个领域、方方面面。如何及时、准确、有效地组织各方面力量处置好各类突发事件,是摆在全社会面前的一个新课题,有待于深入的研究。敬请各位读者,在实践中不断认识,不断改进,不断提高,共同构建起符合我国国情的处置突发事件应急动员组织指挥理论体系,为维护我国的稳定发展做出新贡献。

本书编审委员会

目 录

前 言	(1)
引 论	(1)
第一节 突发事件的本质和类型	(2)
第二节 突发事件的主要特征	(8)
第三节 突发事件对国家安全稳定与发展的威胁	(15)
第一章 应急动员组织指挥的内涵和意义	(37)
第一节 应急动员组织指挥的内涵	(37)
第二节 加强应急动员组织指挥的重要意义和作用	(39)
第二章 信息时代应急动员组织指挥的基本特点	(42)
第一节 信息时代对应急动员处置行动指挥信息的依赖性越来越强,制信息权是应急动员处置行动指挥的焦点	(42)
第二节 信息时代对应急联合动员指挥的要求越来越高,使传统的指挥方式由“单独”指挥转向应急“联合”动员指挥	(45)
第三节 信息时代信息传递速度快、稳定性强,使应急动员处置行动指挥体系由垂直“树状型”结构转向扁平“网状型”结构	(46)
第四节 信息时代应急动员空间多维、参加力量多元、应急动员方式多样、不确定因素增加,使应急动员处置行动指挥控制模式由“程序”控制为主转向“随机”控制为主	(49)
第五节 信息时代应急动员处置行动节奏快,变化多,预先制定的计划可发挥作用的时间很短,使应急动员处置行动指挥由“计划”指挥转向“行动”指挥	(50)
第六节 信息时代应急动员处置行动越来越复杂,对应急动员组织指挥周密性的要求越来越高,应急动员处置行动指挥必须是精确化	(53)

第三章 我国应急处置突发事件机制面临的挑战	(55)
第一节 现实状况的不适应性	(56)
第二节 临时应付造成的被动性	(57)
第三节 传统指挥管理模式的消极分散性	(57)
第四节 交叉分散指挥体制的重叠性	(58)
第五节 行业条块指挥管理的不稳定性	(59)
第六节 “小而全”的指挥管理方式的游击性	(60)
第四章 应急动员组织指挥的新要求	(61)
第一节 以应急联合动员指挥为主线, 构建科学、高效的应急联合动员指挥处 置体制	(61)
第二节 以信息化应急动员为牵引, 构建应急动员处置行动指挥自动化 系统	(69)
第三节 以应急联合动员指挥控制为重点, 实施有效的应急动员处置行动指挥 协调控制	(72)
第四节 以优化应急动员处置行动指挥的信息流程为主导, 确保应急动员组织 指挥的实效	(76)
第五节 加强对处置突发事件的应急动员处突力量建设, 提高应急动员的处置 能力	(79)
第六节 加强对重点目标的应急动员处置行动指挥基础设施建设	(81)
第七节 应健全完善处置突发事件的配套法规	(82)
第八节 强化全民应急处置突发事件的宣传教育	(82)
第五章 应急动员组织指挥原则	(84)
第一节 超前准备, 力争主动	(84)
第二节 多维监测, 适时决策	(85)
第三节 精心组织, 快速应急	(86)
第四节 统一指挥, 密切协同	(88)
第五节 把握关节, 确保重点	(88)
第六节 英勇顽强, 连续突击	(89)
第七节 因地制宜, 活用多法	(90)
第八节 统一部署, 联合保障	(91)
第六章 应急动员组织指挥的主要任务	(94)
第一节 应急动员处置行动指挥的基本任务	(94)

第二节 应急动员处置行动指挥的系统任务	(105)
第三节 应急动员联合指挥任务	(119)
第七章 应急动员组织指挥的手段	(135)
第一节 应急动员信息情报获取	(135)
第二节 利用信息情报实施应急动员处置行动指挥	(137)
第三节 应急动员处置行动指挥信息传递	(139)
第八章 应急动员组织指挥方式	(143)
第一节 “计划”指挥与“行动”指挥相结合	(143)
第二节 “集中”指挥与“分散”指挥相结合	(145)
第三节 “按级”指挥与“越级”指挥相结合	(146)
第四节 “定点”指挥与“机动”指挥相结合	(147)
第五节 应急动员处置行动指挥方式的选择运用	(148)
第九章 应急动员组织指挥的程序与方法	(153)
第一节 组织事发前应急动员处置行动指挥行动准备	(153)
第二节 应急动员处置行动指挥行动	(155)
第三节 应急动员过程中的随机指挥决策行动	(158)
第四节 应急动员处置行动指挥的决策方法	(165)
第十章 应急动员组织指挥保障	(167)
第一节 应急动员处置行动指挥保障的主要任务	(167)
第二节 应急动员处置行动指挥的保障特点	(172)
第三节 应急动员处置行动指挥保障的原则	(176)
第四节 应急动员处置行动指挥保障的基本方法	(177)
第五节 应急动员处置行动指挥保障的基本要求	(179)
第十一章 应急动员处置行动指挥的政治工作	(185)
第一节 应急动员政治工作任务	(185)
第二节 应急动员政治工作特点	(191)
第三节 应急动员政治工作要求	(195)
第十二章 对各种突发事件的应急处置方略	(198)
第一节 处置各种突发事件的基本方法	(198)

第二节	对社会性突发事件的应急处置方法	(201)
第三节	对信息网络及媒体突发事件的应急处置方法	(206)
第四节	对爆炸性突发事件的应急处置方法	(215)
第五节	对劫持人质突发事件的应急处置方法	(219)
第六节	对暴乱性突发事件的应急处置方法	(224)
第七节	对政治性突发事件的应急处置方法	(227)
第八节	对涉及民族、宗教性突发事件的应急处置方法	(233)
第九节	对械斗突发事件的应急处置方法	(237)
第十节	对冲击重要目标突发事件的应急处置方法	(240)
第十一节	对带黑社会性质的犯罪团伙突发事件的应急处置方法	(244)
第十二节	对边境地带突发事件的应急处置方法	(249)
第十三节	对核生化突发事件的应急处置方法	(253)
第十四节	对地质性突发事件的应急处置方法	(255)
第十五节	对冰雪灾害突发事件的应急处置方法	(260)
第十六节	对火灾突发事件的应急处置方法	(264)
第十七节	对风灾突发事件的应急处置方法	(270)
第十八节	对水(洪)灾突发事件的应急处置方法	(278)
第十九节	对地震灾害突发事件的应急处置方法	(284)
第二十节	对突发性疫情(非典)灾害事件的应急处置方法	(290)
第二十一节	对各种交通事故的应急处置方法	(293)
第二十二节	对空(海)难突发事件的应急处置方法	(297)
第二十三节	对大型群体活动场馆突发事件的应急处置方法	(302)
第二十四节	对大、中城市突发事件的应急处置方法	(306)
第二十五节	对突发性公共事件的应急处置方法	(315)

参考书目	(320)
------------	-------

引 论

最近,我国发布和实施了《突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》。这对于提高预防和处置突发公共事件的能力,预防和减少各类突发事件及其造成的损失,保障公众的生命财产安全和维护社会稳定,促进经济社会全面协调可持续发展,具有十分重要的意义。处置突发事件应急动员行动,是指以国家应急需求为牵引,充分发挥应急动员处置力量系统组织严密、指挥灵便、反应快速的机制和应急动员的桥梁作用,实施快速而有效的人员、技术、设备的转化。

应急动员组织指挥的实践是产生于各种突发事件之中,自有了各种突发性事件就有了应急动员组织指挥的实践活动。与其他任何科学理论的产生一样,人类对这种特殊实践活动认识的飞跃导致了应急动员组织指挥理论的产生。应急动员组织指挥理论的产生,又反过来不断地指导着应急动员组织指挥的实践,并在实践中不断地丰富、创新,最终由当初的粗浅认识逐步发展为一门综合化、专门化的知识体系,形成了现代意义上的处置突发事件应急动员组织指挥。因此说,应急动员组织指挥的形成是一个实践—理论—实战的辩证过程。为将者,必饱读兵书。研究应急动员组织指挥,是掌握应急动员组织指挥理论,提高应急动员组织指挥能力,特别是信息时代处置突发事件的应急动员组织指挥理论与应急动员组织指挥能力的基本途径。因此,应急动员组织指挥是公安、武警、驻军和人民武装、国民经济、人民防空、国防交通动员及电力、交通、信息通信、水利、农业、环保、卫生、地震、民航等相关系统的领导和指挥人员,处置突发事件指挥行动的必修课。在2008年初冰雪灾害和汶川“5·12”大地震的处置指挥的行动中,更加展现了处置突发事件应急动员组织指挥的特殊作用和功效。

研究处置突发事件应急动员组织指挥,首先要科学地认识突发事件的本质、类型、特点和对人类的现实危害,科学地研究应急动员组织指挥的概念、研究对象、内容及学科体系,了解学习研究应急动员组织指挥的目的、意义和特点,掌握研究应急动员组织指挥的方法。这些问题的解决,可以使我们弄清应急动员组织指挥的属性,从总体上把握应急动员组织指挥的理论体系及其内在联系,掌握应急动员组织指挥的方法,明确和增强研究应急动员组织指挥的目的性、自觉性。有针对性地组织公安、武警部队、驻军

和人民武装、国民经济、人民防空、国防交通、电力、信息通信、农业、卫生、环保、地震等社会力量，科学地做好处置各种突发事件的准备，对及时有效地处置各种突发事件、维护国家的安全稳定与发展有重要的作用。

第一节

突发事件的本质和类型

“突发事件”这个概念，是当代中国人“约定俗成”的名词。它不是古文词汇，也不是外来词语的音译。到目前为止，国外对相关事件更多的是使用“危机”这个概念。目前，我国对突发事件界定有多种。有的认为：所谓突发事件是指突然发生的危及到生命财产的重大事件；也有的认为：突发事件就是在特殊情况下，由于系统的内部条件和外部环境发生急剧变化，系统的稳定性和可控性遭到破坏，系统的行为出现异常情况而发生的一类无秩序的意外事件；还有的认为：突发事件是事物内在矛盾由量变到质变的飞跃过程，是通过一定的契机诱发的，而这个契机是偶然的。笔者认为：所谓突发事件，是事情发生的很急促，具有突发、突变、突然的自然属性，更有其重要的社会属性，并具有超常规的需要立即处理的负面事件。突发事件对社会安全 and 人民生命财产构成威胁，重大的、涉及面广的突发事件还可能使政府处于危机状态，因此，有的突发事件可称为危机事件。按突发事件的属性分类，通常可分为：一是自然性突发事件。如冰雪、地震、水洪等。二是社会性突发事件。如武装冲突、武装入侵、暴力恐怖等事件，这类事件多是阶级矛盾、民族矛盾、宗教矛盾、政治腐败等因素激化形成。从国内的表象上，包括非法集会、游行、聚众闹事冲击政府机关、民族纠纷、宗教冲突等。此类事件的原因复杂，往往是两类不同性质矛盾交织而形成的。三是突发性的恶性重大事故事件。如火车相撞、汽车车祸、飞机失事、矿山爆炸、疫情等，此类事故多是因恶劣天气和环境造成，也有些是因管理不善造成的责任事故。四是人为的火灾、劫机、爆炸等突发事件。突发事件与危机、风险事件、各种重大事故冲突和紧急事件都有其一定的内在关联性，同时也有其不同之处。按照突发事件的危害程度，可控性和影响范围等因素可分成四种类级，特重大的是Ⅰ级（红色）、重大的是Ⅱ级（橙色）、较大的是Ⅲ级（黄色）、一般的是Ⅳ级（蓝色）。

突发事件按其性质、范围和危害程度，其分类也很多，既有其可以预测性的，也有不可预测性的；既有其可防、可控的，也有其不可防、不可控的；既有常规性的，也有潜伏性的；既有地方性的，也有区域性、国家性的，还有国际性的。对各种各类的突发事件要客观分析其特性，采取积极有效的措施，做到防患于未然，如突发事件一旦爆发，并能及时地处置好，要把突发事件造成的损失减少到最低限度，为维护国家的安全稳定做贡献。

一、可预测性的突发事件

所谓可预测性的突发事件是指人们在事发前就能够预料到有可能发生的突发事件，因为这类事件一般在发生之前都有一些隐患或征兆表现。

人们对突发事件需要预测，这是为了了解未来，减少社会发展过程中偶然因素所造成的不确定性；从偶然中找出必然，然后通过决策指导人们在社会实践中“趋利避害”，使人的主观能动性得到最大限度的发挥。这一点在实际生活中可以做到，因为人不是机械、被动的，人能发挥自己的聪明才智，使社会朝着有利自己的方向发展。当然，这一切的基础又在于需要预测未来的情况，避免盲目的行动。

社会性的政治、法律因素所带来的突发事件一般是可以预测的。政治、法律的变化不是突发的，通常会有一些前期先兆。只要密切关注有关政治、法律的信息，一般都可以事先感觉到政治、法律的变化。根据政治、法律发展过程的历史和现实，综合各方面的信息，运用定量和定性的方法，揭示其中的规律，并对各种社会现象之间的联系以及作用机制作出科学的分析，是有可能预测出社会发展过程中可能出现各种不同类型的突发事件的。

社会性的政治、法律因素在各国表现上有明显的差异。一国的政治、法律因素对该国的社会组织有很大影响。现有的政治、法律因素是社会组织运作的前提，如果社会组织在运作过程中有意或无意违背该国的政治、法律要求，就有可能导致社会组织的突发事件。例如，社会组织进行走私、污染性的生产、垄断市场、逃税、贩卖文物等有意违反国家政治、法律要求的行为，那么，社会组织迟早会面临一场生死存亡的危机。另外，社会组织如果对该国政治、法律因素的变化反应不及时，也有可能酿成组织危机。

人们通常认为，自然性的地震也是可以预测的。地震是地球运动发展的一种表现形式，是地球大规模、迅速地释放能量的结果。地球及其地壳运动是其形成的内在原因，任何影响地震发展变化的外因都必须通过这个内因才能发挥作用。地震预测的实质就在于对地壳运动状态的把握、了解。目前，许多国家普遍采用的还是经验性的方法，就是利用某次地震前某地区再出现类似的现象，则根据这种关系，作出预测；或根据某些地震前许多地区出现的一种或多种现象的时空特征与地震建立某种对应关系；甚至还有定出预测。这些经验性的方法虽然可操作性比较强，但实际上对地震预测的成功率很小。有的专家认为，应结合现代构造运动和现代地质运动对地震进行预测。2008年初南方较大范围的冰雪灾也有其同类性和可预防性。

当然，对诸如地震此类突发事件的预测具有相对性。既然是预测，就带有很强的主观性、不确定性，就得允许有误差。就像以天文学家计算日月运行的准确来要求地震预测不仅现在不现实，恐怕永远到不了那一天，因为它们毕竟是不同层次的自然现象，制约它们的因素是各不相同的。再者，每个管理者掌握资料的广度不同，而且他们的基础知识、思维方法也各有差异，他们不仅会根据不同的资料作出不同的判断，即使根据相