



乡镇社会发展研究丛书

主编 / 谭志松 朱 宏

乡镇应急管理体系优化研究

——野三关社会管理创新

◎ 谭志松 梁贤艳 朱 静 / 著



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

乡镇社会发展研究丛书
XIANGZHEN SHEHUI FAZHAN YANJIU CONGSHU



乡镇应急管理 体系优化研究

——野三关社会管理创新

◎ 谭志松 梁贤艳 朱 静 / 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

乡镇应急管理体系优化研究：野三关社会管理创新/谭志松等著.
—北京：中央民族大学出版社，2012.9
ISBN 978 - 7 - 5660 - 0290 - 7

I. ①乡… II. ①谭… III. ①乡镇—突发事件—安全管理体系—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 233449 号

乡镇应急管理体系优化研究
——野三关社会管理创新

作 者	谭志松 梁贤艳 朱 静
责任编辑	李苏幸
封面设计	布拉格
出 版 者	中央民族大学出版社
	北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编：100081
	电话：68472815（发行部）传真：68932751（发行部）
	68932218（总编室） 68932447（办公室）
发 行 者	全国各地新华书店
印 刷 厂	三峡日报传媒集团印刷厂
开 本	787 × 1092（毫米） 1/16 印张：14.5
字 数	250 千字
版 次	2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5660 - 0290 - 7
定 价	36.00 元

版权所有 翻印必究

《乡镇社会发展研究》丛书

总序

“乡镇”一词，意指“乡和镇”^①，这里是指中国农村社会最底层的两个同级党委、政府一级组织，即，乡党委（乡政府）和镇党委（镇政府）及其管辖的区域社会。作为一级政府组织，它既代表国家的意志，是国家政策的执行者，又直接面对和服务于农村社会一线的广大民众；它既是党和政府的代言人，又是农村民众幸福、疾苦的责任人、知情人和代言人。作为社区，它涉及农村发展的方方面面，包括经济的、文化的、教育的、卫生的、生态的、安全的、农业的、产业的、企业的等社会管理与发展问题。因此，乡镇社会是中国农村社会的基本单位，乡镇社会发展的好坏直接影响整个农村社会的发展水平。

研究乡镇社会发展可以有许多视角。从政治学的视角，可以研究乡镇基层组织建设、乡镇社会政策、乡镇社会决策等；从经济学的视角，可以研究乡镇社会资源利用与生态环境保护、农业结构调整与经济增长方式、乡镇企业产业与加工业、服务业等；从文化学的视角，可以研究本土传统文化的挖掘整理与保护利用、乡镇文化体制改革与文化产业建设、乡镇文明与和谐建设；从社会学的视角，可以研究乡镇公共卫生体系和机制建设、基础教育与留守儿童教育和学前教育体系及其质量，研究农村基础设施建设，包括交通、信息、农田基本建设和水土保持与农业现代化等，研究小城镇发展与村民安居乐业等；从管理学的视角，可以研究乡镇社会治理、非政府组织建设及其在社会管理中的作用，乡镇应急管理的体制机制及其政策和策略，乡镇人力资源和人口流动管理等等。

乡镇，作为一级政府组织，它对其所辖的社会区域，既有政府的各种权力和职能，又掌握一定的可调配的资源和具备一定的上下协调和调配的

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室：《现代汉语词典》（汉英双语），外语教学与研究出版社2002年版，第2085页。

条件，还可以独立采取一定的措施去实现发展目标。因此，笔者认为，研究乡镇社会发展，既包括乡村社会发展研究，又高于和优于乡村社会发展的研究。建立乡镇社会管理和社会发展的理论是具有重要意义的，应该通过不断深入的探索，构建起中国特色的乡镇社会学理论！

本套丛书以“乡镇社会发展研究”为名（下面简称《丛书》），它并非一套纯理论性的著作，而是选定湖北巴东县野三关镇为研究范本，根据野三关镇发展的历史和现状以及有利于促进其未来更大的发展而确定的主题。在针对性较强的基础上进行必要的提升，期望具有一定的普适性或借鉴意义。我们是从以下几个方面确定和安排的五个研究专题：

野三关镇位于武陵山区，是恩施土家族苗族自治州的最大乡镇之一，有着悠久的历史和丰富的土家族文化及其文化遗产。几十年来，该镇的历届领导都十分重视民族文化的保护和传承工作，群众也有较高的文化自觉和责任传统，在上级党委政府的支持和关心下取得了令人瞩目的成绩，形成了该镇的文化特点，也获得了一系列荣誉。2006年，该镇文化站被文化部授予“全国文化工作先进集体”；2011年，该镇被文化部授予“中国民间文化艺术之乡”；这里最具土家族文化代表性的非物质文化遗产“撒叶儿嗬”，2008年获文化部主办的“纪念改革开放三十周年——中国首届农民艺术会演”金奖，2010年“撒叶儿嗬”走进中央电视台，获青歌赛原生态金奖，等等。这些荣誉是当地干部和群众用智慧和行动干出来的，是一些活生生的成功事项汇集起来的。到实地调查，你会感受到其巨大的魅力。因此，我们选择了文化发展研究的专题之一，定名为“乡镇民族文化遗产与发展研究——野三关模式”。并由三峡大学教授邓莹辉博士与野三关镇文化站站长邓清国同志合作完成。

野三关镇平均海拔1100多米，其集镇海拔近1200米。她北望三峡，南临清江，森林茂密，空气清新，夏季气候凉爽，是避暑休养的最佳地方；这里自然风景、人文景观数不胜数，加上现在野三关镇既有火车站（宜万铁路），又有高速公路站（沪渝高速），交通方便，是理想的旅游胜地！2011年5月23日，《光明日报》报道了巴东县和野三关镇领导提出大力发展野三关旅游事业，“把野三关打造成中国的达沃斯”的新闻。由此，我们从推动当地经济发展的角度选择了旅游发展的研究专题，定名为“山地乡镇旅游发展研究——中国‘达沃斯’野三关”，由三峡大学教授李桂媛博士与余菲菲老师合作完成。

野三关地处汉川咽喉，是沪渝第一关，也是中西结合部的制高点、交

汇地；野三关集镇常住人口近50000人，其中外来人口过半，还有一定数量的流动人口，社会管理十分复杂。2009年曾因一突发事件处理不当酿成重大社会事件，造成严重的社会不良影响，给当地发展造成重大损失。镇领导班子调整后，在县委县政府的正确领导下，认真总结教训，加强了社会管理创新工作，并取得了显著的成就。现在的野三关不仅经济发展势头良好，而且集镇治理卓有成效，社会秩序和街道环境发生了根本性的变化，也得到了上级党委和政府的充分肯定和高度重视。2012年3月，野三关镇被纳入第三批全国发展改革试点镇和湖北省经济发达镇。基于此，我们围绕社会管理确定了两个专题：一个是乡镇应急管理方面的研究，定名为“乡镇应急管理体系优化研究——野三关社会管理创新”，由我和三峡大学梁贤艳老师、朱静博士合作完成；另一个专题是非政府组织在社会治理方面的作用研究，定名为“非政府组织与乡镇社会治理研究——野三关的实践与探索”，由三峡大学教授宋仕平博士与黎见春博士、王宝成博士、覃美洲副教授合作完成。

野三关还有一个非常重要的亮点，那就是教育。全镇国土面积552.2平方公里，在籍人口78000余人（另有非在籍人口20000多）；现有教学单位31个，具有幼儿、小学、初中、高中、职业高中以及部分培训机构；这里还是全省唯一的农村高考考点。因此，该镇已形成了完整的乡镇基本教育体系。这里的干部和群众历来特别重视教育和子女培养，教育教学质量一直是恩施土家族苗族自治州农村教育的典范，是名副其实的全州教育强镇。这里不仅培养了一大批有影响的高层次人才，也涌现了一批出色的地方教育专家。这个镇不仅学校教育影响大，而且社会教育也堪称楷模，最为典型的是石桥坪村的老村长邓习柏，他主政17年，坚持用文化文艺活动教育向村民宣传党的政策、科技种田、农村改革等，凝聚人心、和谐关系、鼓足干劲！硬是把一个最穷的村变成了各方面带头的示范村，也培养了优秀的后继干部。在野三关镇走一趟，这里到处都呈现出教育兴镇的热烈景象！为此，我们确定了题为“乡镇教育与农村社会发展研究——野三关现象”专题，由我与三峡大学教授李素芹博士合作完成。

五本著作初稿完成后，认真听取了野三关镇朱宏书记、吴祖波镇长等领导同志的修改意见，编委会专门召开审稿会议审稿。该《丛书》由我和朱宏策划，由我设计总体框架并提出各专题研撰的基本思想和基本思路，组织实施田野调查，各专著的撰写则由首席著作者组织其合作者共同实施。最后由我统稿审稿定稿！

本套《丛书》是三峡大学应用社会学研究所与野三关镇人民政府合作的一项集体成果，也是野三关作为三峡大学社会与民族文化研究基地的一项研究成果。在调查和研究的过程中，始终得到野三关镇的领导、干部和群众的大力支持和热情帮助，为我们提供了一切可能的支持，出版经费也由野三关镇人民政府资助。一年的真诚合作，让我们在艰苦的研撰过程中感受到了巨大的支持和鼓励的力量，我们只能以极大的勇气、克服一切困难，按期完成研撰任务，以不负野三关人民的期望。在此，我代表《丛书》各位作者向野三关镇的领导和人民表示衷心的感谢！然而，由于我们的水平所限，加之时间紧，深入调查和研究深度还不够，所以，书中必然还有不尽如人意的地方，恳请野三关人民给予谅解，请读者和学者给予批评指正。

谭志松

于云锦花园专家楼

2012年9月12日

内容提要

应急管理是社会管理的重要内容。乡镇，作为基层社会，是应急管理的第一线，在整个应急管理体系中发挥着“桥头堡”、“安全阀”的基础性作用。守住乡镇应急管理这条“前线”，就可以把危机控制在基层、化解在基层，从而有效维护乡镇乃至整个社会的安全与稳定。

近些年来，乡镇应急管理形势越来越严峻，自然灾害明显增多，事故灾难越来越频繁，公共卫生事件发生几率越来越大，社会安全稳定压力与日俱增。频繁发生的突发事件，在给乡镇人民生命财产安全和社会稳定带来巨大损失和严峻挑战的同时，也一次次拷问着乡镇应急管理体系和应急管理水平。

面对日益严峻的形势，各乡镇投入大量人力、物力和财力，加强应急管理体系建设，使乡镇应急预案初成体系、应急管理体制和机制逐步理顺、应急法制水平逐日提升，但同时也存在许多问题，如有些乡镇应急预案整体性、针对性、操作性、规范性还比较欠缺，有些乡镇应急管理机构设置不全、运行不规范，有些乡镇预警预防、应急处置、恢复重建、应急保障等工作还存在许多薄弱之处，有些乡镇应急制度不成熟、贯彻落实不力、法律意识淡薄，等等。

严峻的形势和现存的诸多不足要求乡镇不断加大应急投入，加强应急管理体系建设。然而，不少乡镇由于经济不发达或欠发达，人力、物力和财力相当有限，而且乡镇行政管理事务繁多，应急管理点多、线长、面广，再加上受管理权限限制较多，如何运用有限的资源和权限，构建和完善符合乡镇实际的应急管理体系，提升乡镇应急管理水平，是亟需解决的紧迫现实问题。

本书在充分借鉴国内外应急管理理论成果、美国及其基层政府应急管理体系建设经验，以及湖北省巴东县野三关镇应急管理体系创新做法的基础上，提出了许多乡镇应急管理体系优化的对策措施，以期能对乡镇应急管理水平提升、乡镇居民生命财产安全和社会稳定维护贡献绵薄之力。

目 录

第一章 突发事件及应急管理体系	(1)
第一节 突发事件及其分级与分期	(1)
一、突发事件内涵厘定	(1)
二、突发事件分类	(2)
三、突发事件分级	(2)
四、突发事件分期	(3)
第二节 应急管理及其发展历程	(5)
一、应急管理内涵厘定	(5)
二、应急管理的典型特征	(5)
三、应急管理的职能	(7)
四、应急管理的历史与发展	(9)
第三节 应急管理体系及其主要内容	(16)
一、应急管理预案	(17)
二、应急管理机制	(19)
三、应急管理体制	(24)
四、应急管理法制	(25)
第二章 乡镇应急管理相关理论及启示	(27)
第一节 背景理论	(27)
一、风险社会理论的核心问题	(27)
二、风险社会理论的主要观点	(31)
三、风险社会理论对乡镇应急管理实践的指导意义	(33)
第二节 基础理论	(35)
一、治理理论的内涵	(35)
二、乡村治理理论的主要内容	(39)
三、乡村治理理论对乡镇应急管理实践的指导意义	(43)

第三节 核心理论	(46)
一、多中心治理理论	(46)
二、协同治理理论	(51)
三、利益相关者理论	(55)
第四节 诱因理论	(60)
一、社会燃烧理论	(60)
二、社会冲突理论	(63)
三、安全阀理论	(68)
第三章 乡镇应急管理面临的新形势及原因	
——野三关镇的调查	(72)
第一节 自然灾害明显增多	(72)
一、洪涝、干旱等水界灾害	(72)
二、冰冻、雪灾、冰雹、台风等气象灾害	(74)
三、山洪、泥石流、滑坡、岩崩等地质灾害	(75)
第二节 事故灾难越来越频繁	(76)
一、工矿等企业的各类安全事故	(76)
二、交通事故	(77)
三、火灾及环境污染、生态破坏事件	(79)
第三节 公共卫生事件发生几率越来越大	(81)
一、传染病疫情	(81)
二、食品安全	(83)
三、药品安全	(84)
第四节 社会安全稳定压力与日俱增	(86)
一、重大刑事案件	(86)
二、较大规模群体事件	(88)
三、信访和群访事件	(93)
四、踩踏事件	(99)
第四章 乡镇应急管理体系建设现状	
——野三关镇的实践与探索	(103)
第一节 乡镇应急预案初成体系	(103)
一、乡镇应急预案体系建设成就	(104)
二、乡镇应急预案体系建设存在的困难和不足	(107)
第二节 乡镇应急管理体制机制建设稳步推进	(109)

一、乡镇应急管理体制建设取得的成就	(110)
二、乡镇应急管理体制建设存在的困难和不足	(113)
第三节 乡镇应急管理机制逐步理顺	(117)
一、乡镇应急管理机制建设取得的成就	(117)
二、乡镇应急管理机制建设存在的困难和不足	(137)
第四节 乡镇应急法制建设成果斐然	(142)
一、乡镇应急法制建设取得的成绩	(142)
二、乡镇应急法制建设存在的不足	(147)
第五章 美国基层政府应急管理体系及启示	
——伍德福德县个案分析	(149)
第一节 美国政府应急管理体系及其特点	(149)
一、美国政府应急管理体系的概况	(149)
二、美国政府应急管理体系的主要特点	(159)
第二节 案例分析：以美国肯塔基州伍德福德县为例	(161)
一、伍德福德县基本概况	(161)
二、伍德福德县应急管理工作基本情况	(163)
第三节 对我国乡镇政府应急管理建设的启示	(174)
一、重视乡镇政府的应急管理建设	(175)
二、科学制订乡镇应急管理规划	(175)
三、合理配置乡镇应急管理资源	(176)
四、加强乡镇应急救援队伍建设	(177)
五、创建乡镇应急管理文化	(178)
第六章 新形势下乡镇应急管理体系优化的对策措施	(179)
第一节 进一步优化乡镇应急预案	(179)
一、齐抓共管，全面评估，完善乡镇应急预案体系	(179)
二、查缺补漏，无缝衔接，提升乡镇应急预案整体功能	(182)
三、结合实际，突出特色，增强乡镇 应急预案针对性和可操作性	(183)
四、加强演练，动态调整，切实加强 乡镇应急预案后续管理	(184)
五、转变观念，引进技术，建立应急预案智能生成系统	(185)
第二节 进一步优化乡镇应急管理体制	(185)
一、建立健全乡镇应急办事机构	(185)

二、建立健全乡镇应急咨询机构	(187)
三、抓好乡镇应急管理队伍建设	(189)
第三节 进一步优化乡镇应急管理机制	(190)
一、加强监测预警，强化乡镇风险评估和预防	(190)
二、提升应急处置能力，确保控制事态	(194)
三、高度重视恢复重建工作，确保乡镇居民生产生活秩序	(196)
四、加强应急投入，逐步提升乡镇应急保障水平	(199)
第四节 进一步优化乡镇应急管理法制环境	(200)
一、加大应急法制宣传教育工作力度，提高乡镇居民 法制意识和水平	(201)
二、加强制度建设，健全乡镇应急法制体系	(204)
三、加强法制执行和监督，提升乡镇应急法制 贯彻落实力度	(205)
参考文献	(207)
一、著作类	(207)
二、论文类	(210)
后 记	(214)

第一章 突发事件及应急管理体系

近年来，我国应急管理形势严峻，汶川和舟曲地震、SARS 和禽流感事件，三鹿奶粉事件，“7·5”事件……频繁发生的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件，在给人民生命财产安全和社会稳定带来巨大损失和严峻挑战的同时，也一次次拷问着我们的应急管理体系和应急管理水平。

乡镇，作为基层社会，是应急管理的第一线，在整个应急管理体系中发挥着“桥头堡”、“安全阀”的基础性作用。守住乡镇应急管理这条“前线”，就可以把危机控制在基层、化解在基层，有效维护“后方”的安全与稳定。然而，乡镇事务点多、面广、线长，应急管理形势错综复杂，有效治理任务异常艰巨，而且，乡镇拥有的人力、财力、物力、权限相当有限。如何根据日益严峻的应急管理形势，运用有限的资源和权限，构建和完善符合乡镇实际的应急管理体系，提升乡镇应急管理水平，是亟须解决的紧迫而现实的课题。

第一节 突发事件及其分级与分期

应急管理的对象是突发事件。为深入研究乡镇应急管理体系优化问题，我们有必要首先厘清突发事件和应急管理的概念。为此，本书将突发事件的解析作为逻辑起点之一。

一、突发事件内涵厘定

“突发事件”是个耳熟能详的词汇，而且是应急管理学科最为基础的

概念。即便如此，人们“对其内涵却存在着认识上的分歧。”^① 分别从不同立场、观念、视角、学科背景对其内涵进行了界定。

法律在某种程度上具有定纷止争的功能。2007 年我国颁布实施的《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件（Emergency）界定为：“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。”^② 本书所指“突发事件”亦遵循这一界定。

二、突发事件分类

按照不同的标准，突发事件可以划分为以下不同类型。《突发事件应对法》根据突发事件的性质，将突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四个大类。对此，可以进一步予以细分，以深入理解和把握突发事件的内涵和外延（见表 1.1）。

表 1.1 突发事件类型划分一览表

类 型	示 例
自然灾害	地震、火山爆发、山体滑坡、地陷等陆界灾害；洪水、海啸、干旱等水界灾害；台风、雷雨冰雹、极端冰雪、热浪等气象灾害；沙尘暴、酸雨、温室效应、气候变暖等其他环境灾害
事故灾难	工矿商贸等企业各类安全事故，交通运输事故，公共设施和设备事故，核泄漏核辐射事故，环境污染和生态破坏事件等
公共卫生事件	重大传染病疫情，群体性不明原因疾病，食品药品安全事件，职业卫生安全事件，动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件
社会安全事件	恐怖袭击事件，重大刑事案件，较大规模群体事件，民族宗教事件，涉外突发事件（如战争）等

三、突发事件分级

《突发事件应对法》按照社会危害程度、影响范围等因素，将突发事

① 王宏伟：《应急管理理论与实践》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 26 页。
② 《中华人民共和国突发事件应对法》，中国法制出版社 2007 年版，第 1 页。

件“分为特别重大、重大、较大和一般四级”^①。理解和把握突发事件的分级，同样是把握突发事件内涵和外延不可或缺的一环（见表 1.2）。

表 1.2 突发事件分级一览表颜色危害程度

颜色	危害程度	确认与响应
红	特别重大 I 级	规模极大，后果极其严重，影响超出本省区范围，需要动用全省区的力量甚至请求中央政府增援和协助方可控制，其应急处置工作由发生地省级政府统一领导和协调，必要时（超出地方处理能力范围或者影响全国的）由国务院统一领导和协调应急处置工作
橙	重大 II 级	规模大，后果特别严重，发生在一个市以内或是波及两个市以上，需要动用省区级有关部门力量方可控制
黄	较重 I II 级	后果严重，影响范围大，发生在一个县以内或是波及两个县以上，超出县级政府应对能力，需要动用市级有关部门力量方可控制
蓝	一般 IV	影响局限在基层范围，可被县级政府所控制

四、突发事件分期

掌握突发事件的发展阶段，有利于人们根据不同时期内突发事件的特征，采取针对性对策和措施，将“关口迁移”，把危机扼杀在“摇篮状态”。具体来说，突发事件按其发生机理可分为潜伏期、爆发期、持续期和解决期（图 1.1）。

（一）潜伏期

潜伏期是突发事件的酝酿与形成时期，是突发事件各相关要素相互作用、相互冲突的时期，是矛盾从量变向质变转化和过渡时期。在此时间段，突发事件并没有真正发生，但也表现出一些征兆，预示着突发事件即将来临。区别在于有些突发事件的征兆较为明显，有些则不十分明显，让人难以识别和判断。在突发事件爆发之前，如果能及时发现突发事件的各种征兆，并提前采取措施将突发事件遏制在萌芽状态，则可以收到事半功倍的效果，避免可能造成的危害。

^① 《中华人民共和国突发事件应对法》，中国法制出版社 2007 年版，第 1 页。

(二) 爆发期

爆发期是突发事件质变的过程。当突发事件诱因积累到一定限度，就会导致突发事件爆发。此时，正常秩序受到破坏，各方利益受到威胁或遭受损失，生存与发展环境面临严峻考验，管理者感受到巨大的压力。此时间段是突发事件处理中最为困难和紧迫的时期。该时期突发事件处理的关键在于尽量控制突发事件。如果不能及时控制，突发事件就可能进一步升级，其影响范围和强度有可能进一步扩大。

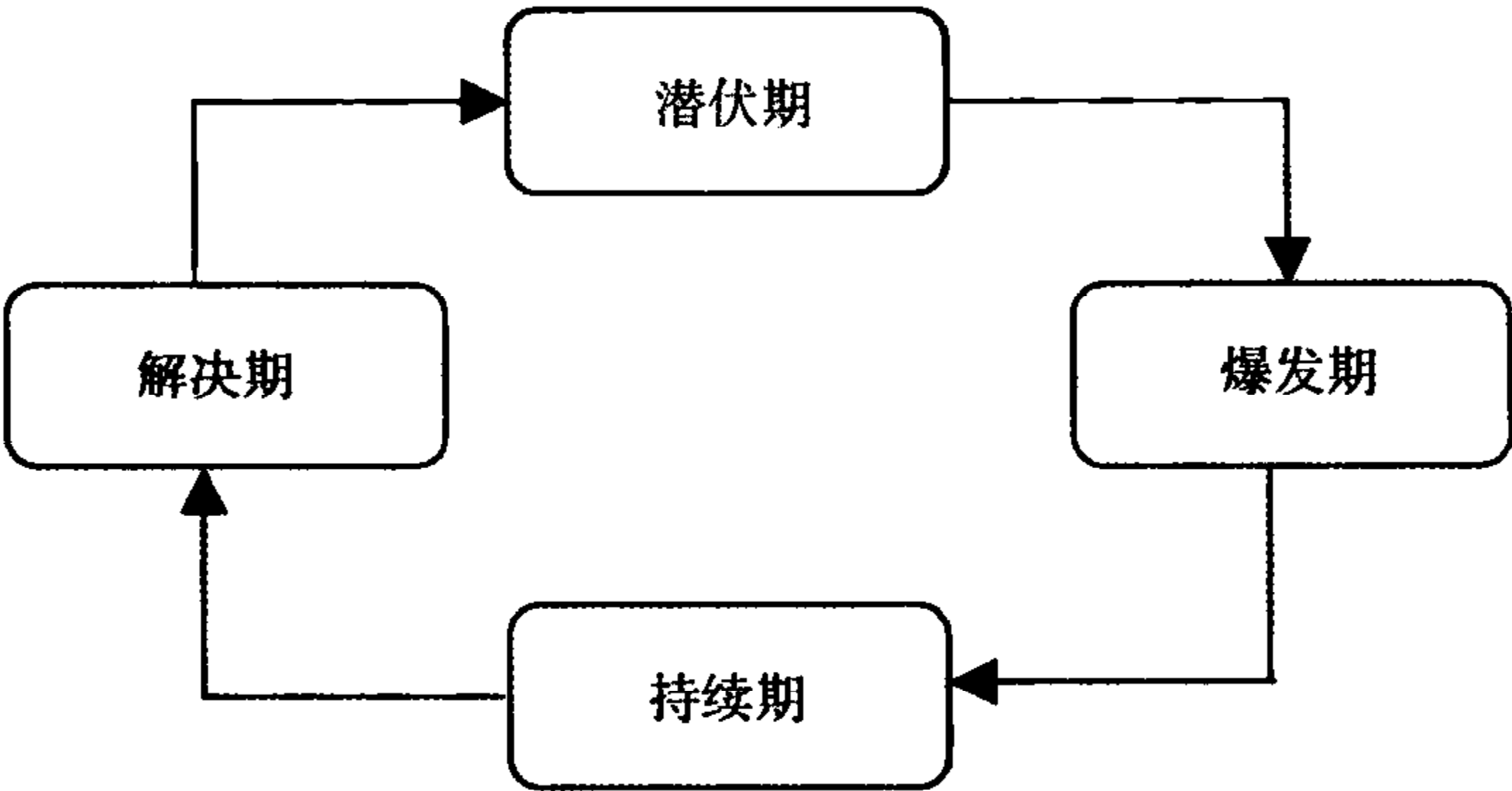


图 1.1 突发事件生命周期示意图

(三) 持续期

持续期是指突发事件仍在发展或恶化，但经过相应对策措施的实施，速度已经放缓。但这一时期是强烈的震荡期，大量的物资设备需要调配，大量人员和机构需要调整，是资源的大调整、大整合时期。这一时期，突发事件应对的关键在于应急决策的水平。为此，通过教育、培训、演练等方式，提升管理者尤其是领导者应急决策水平至关重要。

(四) 解决期

解决期是指从矛盾、冲突不断减弱，突发事件危害逐渐缓解并最终得到控制，突发事件造成的危机已经过去。这一时期，突发事件应对的焦点在于透过表象寻找突发事件发生的根本原因，并提出针对性的治本之策，建立长效防范机制，防止类似事件卷土重来。如果处理不当，就很可能留下后遗症，成为新的突发事件的潜伏期。对此，我们应倍加重视。

上述四个发展阶段只是突发事件生命周期的一般状态，即并非所有突

发事件的产生、发展和消亡都必然会逐一经过这四个阶段。有些突发事件的爆发可能没有任何征兆，或者征兆的持续时间非常短暂，或者直接跳过潜伏期进入爆发期；有些由于察觉得早而被遏制在萌芽状态，或不能解决而直接导致相关机构倒闭，则不会进入解决期。

第二节 应急管理及其发展历程

与突发事件一样，应急管理应是另一逻辑起点。要深刻理解应急管理体系的科学内涵，同样需要准确把握应急管理的科学内涵及其发展历程。

一、应急管理内涵厘定

与“突发事件”一样，作为一个大家耳熟能详的名词，“应急管理”的内涵同样存在认识上的分歧。笔者认为，要准确界定管理类名词的科学内涵，必须对管理的主体、对象或客体、途径、方式、手段、途径和意义等要素进行清楚的阐释。

据此，应急管理（Emergency Management）一般可以理解为，政府或其他社会公共组织通过监测、预警、预防、应急处理、评估、恢复等一系列措施，防范、化解突发事件，以减少损失，甚至将危险转化为机会，保护人民生命财产安全，维护社会稳定和国家安全的活动。

二、应急管理的典型特征

相比于一般的管理活动，应急管理具有以下典型特征（图 1.2）：

（一）应急性

大部分突发事件的发生具有突发性，要求政府等公共组织在有限的时间、有限的资源约束下进行应急决策、资源配置等一系列紧急处置活动，否则，事态则可能继续恶化，人员伤亡和财产损失会继续加大，社会秩序会进一步恶化。决策风险大，管理难度大，人员素质要求高。

（二）不确定性

一方面，作为应急管理对象的突发事件，在何时、何地、以何种形式