

如何应对重大突发事件

以深圳经验为例

1993年“9·26”特大洪灾·2003年9月20日台风“杜鹃”·1993年8月5日清水河大爆炸·1993年11月19日委内瑞拉大火灾·1996年7月17日罗湖湖溪酒店火灾·1997年5月8日空难·1997年6月12日宝安智茂电子厂特大火灾·2002年11月12日巴拿马籍液化气船火灾·2008年2月27日南山特大火灾·2008年龙岗舞王俱乐部特大火灾·1985—1986年经济危机·1987年6月20日“大逃港”事件·1990年12月24日香蜜湖圣诞狂欢夜活动·1992年8月10日股市风波·2008年11月7日录警事件·2003年“非典”事件·2006年首例人禽流感



李永清/著

全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

需要全本请访问 www.ertongbook.com

图书在版编目(CIP)数据

如何应对重大突发事件:以深圳经验为例/李永清著.
—北京:中央编译出版社,2011.3
ISBN 978-7-5117-0791-8
Ⅰ.①如…
Ⅱ.①李…
Ⅲ.①城市-应急对策-研究-中国
Ⅳ.①D63
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 032248 号

如何应对重大突发事件:以深圳经验为例

出 版 人	和 龑
责任编辑	王丽芳
责任印制	尹 珺
出版发行	中央编译出版社
地 址	北京西单西斜街 36 号(100032)
电 话	(010)66509360(总编室) (010)66509246(编辑室)
	(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)
	(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)
网 址	www.cctpbook.com
经 销	全国新华书店
印 刷	
开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
字 数	330 千字
印 张	21.75
版 次	2011 年 3 月第 1 版第 1 次印刷
定 价	59.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达
凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

目录 Contents

第一章　逻辑起点：主题审视 …… 1
第一节　主题的来龙去脉 …… 1
一、突发事件研究的学术演进 …… 2
二、城市突发事件研究的文献爬梳 …… 7
第二节　主题的理论解析 …… 9
一、与突发事件有关的两组概念 …… 9
二、突发事件的主要特点 …… 11
三、突发事件的生命周期 …… 13
四、我国突发事件管理框架的四要素 …… 13
五、处理突发事件必须坚持的原则 …… 15
第三节　研究价值 …… 16
一、国家层面的价值 …… 16
二、深圳层面的价值 …… 17
第四节　研究方法 …… 20
一、实证分析和规范分析 …… 20
二、比较研究和案例研究 …… 21
第五节　研究框架与要点荟萃 …… 24
一、研究框架 …… 24
二、要点荟萃 …… 24

第二章　应对自然灾害类突发事件研究 …… 26
第一节　自然灾害概述 …… 26
一、自然灾害的形成与发展 …… 26
二、中国自然灾害的特征 …… 27
三、深圳自然灾害的特点 …… 31
第二节　1993 年“9·26”特大洪灾 …… 36
一、案例再现 …… 37
二、案例点评 …… 42
三、案例拓展 …… 48
第三节　2003 年 9 月 2 日台风“杜鹃” …… 50
一、案例再现 …… 50
二、案例点评 …… 55
三、案例拓展 …… 58

第三章　应对事故灾难类突发事件研究 …… 60
第一节　事故灾难概述 …… 60
一、事故灾难的内涵和原因 …… 60
二、我国事故灾难的特点和种类 …… 61
三、事故灾难高发期的持续时间 …… 63
四、深圳事故灾难的特点 …… 64
第二节　1993 年 8 月 5 日清水河大爆炸 …… 70
一、案例再现 …… 70
二、案例点评 …… 74
三、案例拓展 …… 82
第三节　1993 年 11 月 19 日葵涌特大火灾 …… 84
一、案例再现 …… 84
二、案例点评 …… 86
三、案例拓展 …… 91
第四节　1996 年 7 月 17 日端溪酒店火灾 …… 92
一、案例再现 …… 92

二、案例点评 …… 94
三、案例拓展 …… 98
第五节 1997 年 5 月 8 日空难 …… 100
一、案例再现 …… 100
二、案例点评 …… 101
三、案例拓展 …… 105
第六节 1999 年 6 月 12 日宝安智茂电子厂特大火灾 …… 107
一、案例再现 …… 107
二、案例点评 …… 110
三、案例拓展 …… 112
第七节 2002 年 11 月 23 日巴拿马籍液化气船火灾 …… 113
一、案例再现 …… 114
二、案例点评 …… 117
三、案例拓展 …… 120
第八节 2008 年 2 月 27 日南山特大火灾 …… 121
一、案例再现 …… 122
二、案例点评 …… 127
三、案例拓展 …… 132
第九节 2008 年龙岗舞王俱乐部特大火灾 …… 133
一、案例再现 …… 134
二、案例点评 …… 137
三、案例拓展 …… 145

第四章 应对社会安全类突发事件研究 …… 147
第一节 社会安全事件概述 …… 147
一、社会安全事件的内涵 …… 147
二、社会安全事件的种类和级别 …… 150
三、我国社会安全事件形势分析 …… 152
四、深圳社会安全事件鸟瞰 …… 156

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二节　1985—1986 年经济危机 …… 162
一、案例再现 …… 162
二、案例点评 …… 169
三、案例拓展 …… 173
第三节　1987 年 6 月 20 日“大逃港”事件 …… 174
一、案例再现 …… 175
二、案例点评 …… 181
第四节　1990 年 12 月 24 日香蜜湖圣诞狂欢夜活动 …… 184
一、案例再现 …… 184
二、案例点评 …… 187
三、案例拓展 …… 189
第五节　1992 年 8 月 10 日股市风波 …… 190
一、案例再现 …… 190
二、案例点评 …… 202
三、案例拓展 …… 212
第六节　2008 年 11 月 7 日袭警事件 …… 213
一、案例再现 …… 213
二、案例点评 …… 216
三、案例拓展 …… 219

第五章　应对公共卫生类突发事件研究 …… 220
第一节　公共卫生事件概述 …… 220
一、公共卫生事件的内涵 …… 220
二、公共卫生事件的种类和级别 …… 222
三、近几年我国公共卫生事件的特点 …… 225
四、深圳公共卫生事件的特点 …… 226
第二节　2003 年“非典”事件 …… 230
一、案例再现 …… 230
二、案例点评 …… 236
三、案例拓展 …… 245

第三节　2006 年首例人禽流感 …… 247
一、案例再现 …… 247
二、案例点评 …… 250
三、案例拓展 …… 253

第六章　翻越高山：深圳突发事件管理体系的反思与提升 …… 255
第一节　深圳突发事件管理体系建设的成就和经验 …… 255
一、成就显著 …… 255
二、经验丰富 …… 265
第二节　深圳突发事件管理体系建设面临严峻挑战 …… 269
一、中央对我国突发事件管理体系建设的新定位 …… 269
二、深圳突发事件管理体系建设遇到的巨大压力 …… 271
第三节　国际先进城市提供的经验借鉴 …… 275
一、强烈的危机意识 …… 275
二、高效的管理机构 …… 276
三、完善的应对预案 …… 280
四、多元的管理主体 …… 281
第四节　未来深圳突发事件管理体系的设计 …… 281
一、按照科学化要求夯实理念基础 …… 282
二、按照统筹化要求健全应急预案体系 …… 284
三、按照大部制要求推进体制建设 …… 287
四、按照协同化要求完善管理机制 …… 289
五、按照规范化要求加快法治化步伐 …… 292
六、按照先行者要求创新城市治理模式 …… 293

主要参考文献 …… 297
附录一　深圳突发事件大事记 …… 307
附录二　深圳市突发公共事件总体应急预案 …… 321
后　记 …… 337

第一章　逻辑起点：主题审视

进入新世纪以来，在全球气候变暖、自然灾难频发、金融危机肆虐、恐怖活动猖獗、生存环境恶化面前，“2012 末日”传说甚嚣尘上，遍及全球。各种天灾人祸让人类开始重新审视自己所生活的这个世界。其实，自从产生人类社会以来，人类就面临着各种各样突发事件。换言之，人类文明的发展进程就是回应各种突发事件挑战的过程。各种突发事件只不过提醒我们：世界已经进入了如德国著名社会学者乌尔里希·贝克所称的“风险社会”时代。

安全是发展的基础，也是民生的根本。正在步入快速城市化和现代化的中国社会，旧的矛盾在不断累积，新的隐患也在不断产生，进入了突发事件频发高发时期。然而，没有绝对糟糕的突发事件，只有绝对糟糕的突发事件管理。我国城市的突发事件管理与市民的期望、城市发展的要求还有较大差距，城市政府的突发事件管理能力还有很大提升的空间。因此，对城市突发事件管理进行多角度、多层次、多方位的探讨就显得特别紧迫和必要。

第一节　主题的来龙去脉

学术研究的每一个热点，都有其深远的学术渊源和具体的现实语境。中国城市突发事件可研究的范围，浩瀚庞大，要做出较为全面的研究，不是件容易的事。本书选择深圳作为中国城市应对突发事件的一个典型性标本进行解剖，并非作者兴之所至，而是因为这一主题在落实科学发展观的背景下，牵动着深圳经济社会发展的全局，而成为深圳社会科学研究中一

个重要的研究课题。

一、突发事件研究的学术演进

恩格斯说："历史从哪里开始，思想过程就应从哪里开始，而思想过程的向前推进无非就是以抽象的和理论上前后一贯的形式反映历史过程。"[①] 突发事件产生的同时，对突发事件的研究也随之产生。突发事件研究是一个割不断的历史过程，不同时期的中外学者对突发事件的学术解读为我们的研究提供了学理基础。

（一）国际学术界的研究轨迹

虽然突发事件如"达摩克利斯之剑"般悬在人类头上，但世人对它的关注并不敏锐。早期西方学术界对突发事件的研究视野狭窄，主要集中在自然灾害方面。突发事件研究从"隐学"变成"显学"，是20世纪60年代以后的事情。从那时开始，突发事件研究百家争鸣，高潮迭起，各种学术之争不绝如缕。正是在各种学术思想、学术流派的交锋中，突发事件研究得以不断前行。

20世纪60～80年代西方对突发事件的研究在政治学、社会学和国际关系领域出现了一个高潮[②]。"二战"以后，以美苏为代表的两大国际阵营的冷战对峙格局带来的国际关系的危险性，以及西方社会矛盾的加剧，促使学者们把突发事件作为独立的研究对象来看待。从柏林危机到古巴导弹危机，从朝鲜战争到越南战争，从印度洋海啸到卡特里娜飓风，一次次把突发事件的狰狞展露无遗。加上当今世界许多国家社会动荡不安，在东方阵营中有"匈牙利事件"与"布拉格之春"；西方阵营里则有美国的反战运动、民权运动，法国有学生造反风潮。这些决定了大国关系和社会稳定

① 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯选集：第2卷［M］. 人民出版社，1972：122.

② 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编. 国际危机管理概论［M］. 时事出版社，2003. 18.

成为继自然灾害之后突发事件研究的新课题。

此时，美国社会科学、特别是政治学的研究方法和方向发生了颠覆性的变化。行为主义风靡一时，学者们越来越多地把人的行为作为研究对象，而突发事件中的政府、其他组织和人的行为显然就具有特别的研究意义。同时，研究方法的革命也提升了突发事件研究的水平。学者们不再从哲学角度入手，而是更多地采用了科学定量研究、建立模型，甚至使用计算机等科学方法。而社会科学各学科相互渗透的趋势使突发事件研究内容更加丰富，心理学、经济学、社会学等学科与政治学相互渗透，共同为科学地解释突发事件提供了可能。

1979 年，意、德、法、瑞士等国的国际关系与社会发展战略科学家为召开国际全球突发事件讨论会，用两年时间完成了 20 世纪 50 年代到 70 年代末约 40 余次全球重大突发事件的记录描述、主要影响与破坏、政府应急处理与效果及形成的公共政策的报告编写。根据事件的性质分为政治、社会、军事战争、科学与卫生、自然灾害与环境、能源与水资源、政策哲学文化、应急与危机处理几个大类。他们认为，这些类别的突发事件的起因和后果是复杂的，其中一部分事件从科学与文化的角度去研究是很重要的，这对制定政策和战略、去预测未来、做好应急准备、趋利避害，维护国家利益、社会利益和公共利益是有价值的。1981 年由设在意大利的核战略与和平技术研究组织的国际全球突发事件讨论会终于召开。到 2008 年讨论会已进行了 25 次，每次讨论全球重大事件 7 ~ 8 件，描述了突发事件的过程和特点，当事国政府和社会的反映以及它给政治、社会、经济、军事、外交、科教文卫、人事、公共事务政策、心理、道德、哲学、历史诸方面带来的影响、冲击、破坏、中断及停滞、向前发展的前景。

冷战结束后，随着全球化进程的加快，被冷战掩盖的一些深层次矛盾显现出来，环境恶化、发展不平衡等问题日益突出。欧洲疯牛病、1997 年亚洲金融风暴、2001 年美国“9・11”、2002 年印尼巴厘岛爆炸、2002 年莫斯科人质事机、2003 年美加大停电和 SARS 在全球流行、2004 年东南亚海啸、2008 年全球金融危机、2010 年冰岛火山灰危机等，再次把突发事件推进了人们的视野，以致于美国前国防部长罗伯特・麦克纳马拉的那句名言——“今后的战略可能不复存在，取而代之的将是危机管理”——几乎

成了地球人都知道的警句。

正是在这种“言必谈危机”的背景下，对于突发事件的研究成为国际学术界关注的热点，研究成果不断涌现：赫尔曼的《国际危机》、罗森塔尔的《与危机竞争》、菲克的《危机管理》、希斯的《危机管理》等名著对突发事件的形态、生命周期、诱因、管理机制和法制等基本问题的研究有了突破性进展。他们研究的着眼点在于：其一，获得更具普遍意义的突发事件管理规律，为有效地预防、监控突发事件提供理论依据和行之有效的方法。其二，把握突发事件爆发的特殊性，以区别、比较、发现在不同环境特别是在不同制度背景下，造成差异的根本原因。其三，以数据分析来计算突发事件的概率，以图表来描述突发事件的演进路径，以严密的逻辑思考掌握突发事件的所有状况，使得突发事件管理不再是头痛医头、脚痛医脚的简单处置，而是从预防、识别、控制、善后等综合治理的高度，建立包括预警、反应、恢复三个子系统在内的大管理系统。这些研究深刻地影响了对许多西方国家的政府决策。

突发事件研究的重点领域主要有：一是国际关系研究。国际危机仍然是突发事件研究的重点，不过国家之间可能爆发危机的领域已经从传统的“高政治”领域扩展到“低政治”领域。研究者聚焦于国际体系的变迁对国家行为产生的影响，以及这种影响对国际危机的作用。二是决策研究。决策论是突发事件研究的一个重要方面，因此不少学者认为突发事件研究就是决策论的一个分支。这方面的代表是斯奈德等人提出的普遍的决策模式和艾利森提出的理性决策、组织机构决策和官僚政治三种决策分析模式。从不同的决策模式出发，人们可以判断在危机时刻，博弈的对方可能做出的决策，从而决定自己的对策。三是灾难研究。这其中既包括自然灾害，也包括各种人为的灾难，研究的重点在集体紧张局势的发展和管理上。四是冲突研究。社会和政治冲突研究几乎成了一个独立的学科，其代表人物有格尔、享廷顿等人。他们以政治稳定，尤其是发展中国家的政治稳定为研究对象，对各种政治体制进行宏观比较研究，以期得出而且实际上也得出了一些有普遍意义的结论。五是公共管理研究。大量的学者从行政管理和公共关系的角度研究政府应该如何管理突发事件，这是一种更偏向于技术性、操作性和对策性的研究，深得各国政府的青睐。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

（二）国内学术界的研究脉络

在我国博大精深的古代文化中，有过诸如“存而不忘亡，安而不忘危，治而不忘乱”等充满危机思想的论述；我国也较早就开始了对自然灾害等特定灾难的研究，但是，突发事件管理学在我国是一门新兴的学科，还有大片处女地尚待开发。

我国对突发事件管理展开较全面和系统的研究起步于20世纪80年代[①]。依据成果数量和质量，大致可分为两个阶段：

第一阶段，20世纪80年代至2003年，是突发事件管理研究的起步时期，主要集中在部门应对、单项应对突发事件的研究方面。自20世纪70年代中后期以来，随着地震、水旱灾害的加剧，学术界在单项灾害、区域综合灾害以及灾害理论、减灾对策、灾害保险等方面都取得了一批重要研究成果，但对突发事件管理一般规律的综合性研究成果寥寥无几。目前可以检索到最早研究突发事件管理的学术文章是魏加宁的《危机与危机管理》(《管理世界》1994年第6期)，该文较为系统地阐述了现代突发事件管理的核心内容。此外，中国行政管理学会课题组的《我国转型期群体突发性事件主要特点、原因及政府对策研究》(《中国行政管理》2002年第5期)、薛澜的《应尽快建立现代危机管理体系》(《领导决策信息》2002年第1期)，也是早期较有影响力的文章。许文惠、张成福等主编的《危机状态下的政府管理》一书则是较早涉及突发事件的力作[②]。

美国“9·11”事件及美国政府对该事件的处理，对我国产生很大影响。舆论和学术界呼吁我国学者对突发事件管理进行研究。中央党校在主体班次开办突发事件案例教学课程，其主办的《学习时报》也开辟了以国外突发事件管理体制和实践经验评介为主要内容的“危机管理”专栏。

第二阶段，2003年以来至今，是突发事件管理研究的“井喷”时期，

① 王致强．我国公共危机管理研究的发展现状与未来主题［J］．云南行政学院学报，2009，1.

② 高小平等．我国应急管理研究述评（上）［J］．中国行政管理，2009，9.

表现为研究著作和论文数量剧增。理论和实践的需要，使得2003年成为中国全面加强突发事件管理研究之年。2003年中国各级政府在抗击“非典”的攻坚战中，真正领教了突发事件管理能力的培育和管理系统健全的重要性，领悟到突发事件管理的真谛，深化了政府对突发事件管理职能的认识：在现代市场经济条件下，应对突发事件已同维护国防安全一起，共同成为政府的重要职能。危机管理意识被“非典”真正唤醒[①]。结合事前准备不充分，信息渠道不畅通，管理体制、机制、法制不健全这一系列问题促使中央政府下决心全面加强和推进应急管理工作。

为了能更加清晰看清研究的发展脉络，这一时期可以细化为前后两半段：前半段从2003年“非典”事件至2007年底，研究聚焦在：一是对“非典”事件本身的研究，如房宁等主编的《突发事件中的公共管理——“非典”之后的反思》等。二是对突发事件管理的理论和方法研究，代表性的著作有薛澜的《危机管理：转型期中国面临的挑战》、郭济的《政府应急管理实务》、吴江主编的《中国危机管理能力》等。三是不论是行政管理学科、还是社会科学以及社会科学与自然科学的多学科交叉研究都初现端倪，代表作有桂维民的《应急决策论》，张沱生、史文主编的《中美安全危机管理案例》，董传仪主编的《危机管理学》等。总的来看，这一时期宏观层面的研究成果比较丰富[②]。

后半段则是从2008年至今。2008年是中国社会的多事之年：南方雪灾、拉萨3·14事件、5·12汶川特大地震、6·28贵州瓮安事件、7·19云南孟连事件、全国多省区出现手足口病疫情、胶济铁路火车相撞、三鹿奶粉事件和系列出租车司机罢运事件，促使政府和学界对我国的突发事件管理进行深刻反思。反思的结果是，无论是专题研究还是综合研究，开始从量的扩张转向质的提升，至今不衰。

在2003年以后的突发事件管理研究的时期，形成了三个不同的研究重点。其一，学者们反思我国突发事件应对机制以及与此相关的公共管理体制，提出了完善我国应急管理“一案三制”建设的对策。其二，一批学者

① 赵杰．抗击非典对政府管理的几点启示［J］．特区实践与理论，2003，7.

② 高小平等．我国应急管理研究述评（上）［J］．中国行政管理，2009，9.

开始关注和研究公共卫生危机事件的管理。杨开忠等编辑出版了《国外公共卫生突发事件管理要览》，薛澜等人则撰文介绍国外的突发公共卫生事件应对体系[①]。其三，针对我国群体性事件多发的现状，许多学者对群体性事件的成因、防范和处理机制进行了深入的研究[②]。这些学术成果极大地推进了我国突发事件管理体系的建设。

国内外已有的研究成果特别是其中的学术经典范本，为我们今天探讨改革开放三十年深圳应对重大突发事件提供了借鉴。正是由于前人的工作和探索，才有了我们从事本课题研究的现实可能性。

二、城市突发事件研究的文献爬梳

人类已经进入城市时代。现代城市摩天大楼林立，高速公路和高速铁路纵横，但它繁华而脆弱，高效而易损，成为社会中一个高风险板块，是各类突发事件频发的部位。

各种危机往往以城市为起点，向更大的区域蔓延。一方面城市由于高科技的渗透，承载着各种经济、政治、文化活动的重负。另一方面，经济全球化带来了人流、物流、资金流、技术流和信息流的快速流动，导致城市要素的不稳定性和不确定性，从而使城市结构变得脆弱和失衡，使得城市公共安全问题越来越突出。1997 年联合国通过的《日内瓦战略》明确提出 21 世纪减灾的重点是城市、社区和建筑安全。

一旦受到突发事件的冲击，城市往往会产生三大问题：由于城市是本地区的区域经济文化中心，牵一发而动全身，加上高度发达的媒体网络传播效应使危机在地理上迅速扩散。即使在遭遇同等强度的危机时，其传播速度之快，关联程度之强，伤亡人数和经济损失之大，城市往往会大大超过农村，这就是所谓的“放大效应”。一些重大突发事件发生以后，常常

① 薛澜. 危机管理的国际借鉴：以美国突发公共卫生事件应对体系为例［J］. 中国行政管理，2003，8.

② 中国行政管理学会编. 中国转型期群体性突发事件成因及对策研究［M］. 国家行政学院出版社，2009.

诱发出一连串次生灾害，从而产生“连锁效应”。城市系统是相互紧密联系着的链条，一旦哪个环节出了问题，就会影响到其他环节，导致“一损俱损”的“多米诺骨牌”效应。

与突发事件研究相比，我国的城市突发事件研究更是一个新领域。在西方学术界，城市突发事件是突发事件管理研究中的重点，特别是对单个城市突发事件案例的研究已形成学术研究园地的一朵奇葩，美国学者对纽约、芝加哥、洛杉矶等城市突发事件的研究，日本学者对东京应对地震等自然灾害的研究都有丰硕的研究成果。

笔者对我国学术界的研究进行了文献梳理，文献的来源为中国期刊全文数据库，输入的关键词是“城市突发事件”。检索显示，2003 年以前中国期刊全文数据库只有 10 篇期刊论文，其中有 1 篇硕士论文。文本分析表明，10 篇论文只有 6 篇是中国学者写的，其中有 1 篇是研究美国的城市突发事件，1 篇从全球角度研究城市突发事件，其他 4 篇（包括仅有的 1 篇硕士论文）都与城市突发事件管理关系不大。从 2003 年到 2010 年 4 月也只有 95 篇，其中研究生论文 17 篇，只占同期“突发事件管理”7321 篇论文的 0. 01% 。

值得一提的著作主要有：薛澜和彭宗超等的《中国城市危机管理研究报告》、袁海鹰的《城市危机管理》、王少君的《中国城市危机管理：问题、目标和模式》、李东序的《城市公用事业安全与危机管理》、中国科学技术协会主编的《中国城市承载力及其危机管理研究报告》等，但是这些研究主要集中在宏观层面，从微观层面、专项领域方面系统全面研究不足，特别是从历史角度对一个城市的突发事件管理进行透视的更是廖若晨星。

国内研究深圳经济特区的成果不胜枚举，但是，研究改革开放三十年深圳如何应对突发事件的，在深圳奇迹和经验的背后隐含着哪些挫折和教训，论著和系统性的研究论文都比较少，这不能不说是一大缺憾。

第二节　主题的理论解析

一、与突发事件有关的两组概念

研究的前提是概念必须十分明确。关于突发事件及其管理的基本概念学术界已基本取得共识，当然，由于研究视角的差异，侧重点亦有所不同。

（一）“突发事件”、“危机事件”、“紧急事件”

美国学者丹尼尔·A. 雷恩对突发事件的定义是：突发事件就是超越常规的、突然发生的、需要立即处理的事件[①]。国务院发布的《国家突发公共事件总体应急预案》说得很明确：突发公共事件是指“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”。从突发事件影响涉及的范围来看，突发事件可以分为个人突发事件、家庭突发事件、企业突发事件以及公共突发事件等。

什么是危机事件？以荷兰莱登大学危机管理学家乌里尔·罗森塔尔的定义最权威：危机事件就是“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁，并且在时间压力和不确定性极高的情况下，必须对其做出关键决策的事件”[②]。

紧急事件是指发生或者即将发生特别重大的突发事件。根据突发事件的严重性和紧急程度，突发事件可以分为一般突发事件和特别严重的突发事件。对一般突发事件引起的危机情况，国家可以根据一般的法律进行控制，个人和单位也可以进行自救。但是当这种危机情况严重危害到较大范围内社会生活正常进行甚至威胁国家安全时，就需要通过法律程序使整个

① （美）丹尼尔·雷恩. 管理思想的演进［M］. 孔令济译. 中国社会科学出版社，2000：13.

② （美）罗伯特·希斯. 危机管理［M］. 王成等译. 中信出版社，2001：19.

国家或者某个区域进入一种临时性的非常状态，以便使国家可以依法采取特殊措施及时控制危害。这样的非常事件就是紧急事件。

这三个概念既有联系又有区别。其相同之处在于都是指突然发生并危及公众生命财产、社会秩序和公共安全，需要政府采取应对措施加以处理的公共事件。其差异之处是突发事件更强调事件的突然性、偶然性，紧急事件更侧重于处置事件的时间性、紧迫性，危机事件更侧重于事件的规模和影响程度。

由于紧急事件是属于突发事件中的一种，学术界的分歧主要体现在是使用“危机事件”还是“突发事件”上，以致出现在同一论著中这两个词交替使用的现象。本书采用“突发事件”这一概念，是考虑到国外学者主要侧重的是“危机事件”，而国内大多采用的是“突发事件”；更重要的是《中华人民共和国突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》都用的是“突发事件”，作为主要研究政府应对的论著，理应与国家的说法保持一致。

（二）“危机管理”、“突发事件管理”、“应急管理”

国内外的学者对危机管理的内涵有着不同的界定。罗伯特·希斯认为危机管理包括转移或缩减危机的来源、范围和影响，提高危机初始管理的地位，改进对危机冲击的反应管理，完善修复管理以迅速有效地减轻危机造成的损害[①]。中国学者张成福指出：“所谓危机管理是一种有组织、有计划、持续动态的管理过程。政府针对潜在的或当前的危机，在危机发展的不同阶段采取一系列的控制行为，以期有效地预防、处理和消弭危机。”[②]

简言之，突发事件管理就是采取必要措施以应对突发事件。因此可将其定义为：政府以最大限度地减少突发事件所造成的直接和间接损失为目的，有计划、有组织地制定一系列管理措施，提高政府应对突发事件发生

① （美）罗伯特·希斯. 危机管理［M］. 王成等译. 中信出版社，2001：21—22.

② 张成福等. 公共危机管理理论与实践［M］. 中国人民大学出版社，2009：19.

需要全本请访问 www.ertongbook.com