

我国

朱力 韩勇 乔晓征 等著

重大突发事件解析

事件

 南京大学出版社

D63/23

2009

本课题受国家社会科学基金项目（06BSH030）、国家
社科基金重大攻关项目（06ZD&025）资助

我国 重大突发事件解析

朱力 韩勇 乔晓征 等著

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

我国重大突发事件解析 / 朱力等著. —南京: 南京大学出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 305 - 05676 - 5

I. 我… II. 朱… III. 突发事件—处理—研究—中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 195652 号

出 版 者 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
网 址 <http://press.nju.edu.cn>
出 版 人 左 健

书 名 我国重大突发事件解析
著 者 朱 力 韩 勇 乔晓征 等
责任编辑 孟庆生 编辑热线 025-83597087

照 排 南京玄武湖印刷照排中心
印 刷 南京京新印刷厂
开 本 787×960 1/16 印张 22 字数 393 千
版 次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 05676 - 5
定 价 44.00 元

发行热线 025-83594756
电子邮箱 sales@press.nju.edu.cn(销售部)
nupress1@public1.ptt.js.cn

* 版权所有, 侵权必究

* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购图书销售部门联系调换

前 言

“天有不测风云，人有旦夕祸福”。这句富有哲理的民间谚语，阐述了人生中不可避免地会遭遇到突发事件这一道理。“天”是自然界，“风云”是指自然界具有破坏性的变故、灾难，“不测”则是难以预测、出人预料的。“人”是突发事件中的主体，“旦夕”是指早晚，意指短时间内，“祸福”是指坏事或好事。自然界与人生中常常有不可预料的事情会在短时间内发生，人在这种突然出现的境遇、事件面前，常常会因为没有任何心理准备而产生恐慌，没有时间周密思考而手足无措，会产生一种生命无从把握的渺小感、无助感。尽管突发事件不会经常发生，但是，一旦发生，将对人生产生极大的影响。同样，对于整个社会而言，突发事件也会对这个社会的发展与秩序产生极大的影响。近年来，我国社会冲突、自然灾害、技术事故、传染疾病、环境污染等突发事件出现的频率较高，将我国带入了一个充满风险的社会时期。“2000年至2005年，中国一次死亡10人以上特大事故，平均每年发生130多起，绝大多数发生在城市。自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件每年造成非正常死亡超过20万人，伤残超过200万人，经济损失超过6000亿元人民币。调查发现，46%的人对突发事件的应急方法和措施了解十分有限，26.6%的人根本不了解；47.6%的人认为自己无法面对突发情况自我逃生。在应对突发事件方面，中国的现状是：高风险的城市，不设防的农村。”^①2003年那场惊心动魄的抗

^① 郭永刚：《“突发事件应对法”已送人大常委会一审》，载《中国青年报》2006年9月22日。

击“非典”的斗争,是我国应对突发事件的重要转折点。这个转折的意义在于,一是对付“非典”本身的战役,由开始的反应迟钝,到后期的透明管理、全社会动员,终于遏制住了“非典”的传播。二是全社会从抗击“非典”中吸取了诸多的教训,使我国政府与全体公众在应对突发事件的认识上有了一个大的飞跃,信息由封锁到开放,态度由回避到务实,应急机制由不完善到完善,处置由没有预案到有预案。总之在抗击“非典”后,我国应对突发事件的应急管理机制出现了由被动到主动的战略转变。政府与公众都认识到,一定要建立健全突发事件应急机制,提高公民的忧患意识、安全知识和应急能力,并成为国民社会教育中的重要内容。突发事件的经验教训表明,突发事件在客观上是不可避免的,如果不能得到及时处理,一个很小的突发事件有时就可能导致一场全面的社会突发事件。但是,人们在预防工作上是可以有所作为的,可以把突发事件造成的损失减少到最低限度,特别是对事故性、公共卫生性和社会安全性的突发事件,是可以预防的。这就提出了对突发事件进行应急反应与管理的问题。突发事件管理的最基本目标,是使整个社会的发展进程免遭突发事件冲击以及在遭受冲击后能够尽快得到恢复。突发事件向我们的社会管理体制、管理方式、管理手段甚至管理效率提出了严峻挑战,对突发事件的管理问题已经提上了我国社会管理的议事日程。

改革开放以来,在对付突发事件方面,我们并不是无所作为的。我国已经在不同领域开展了突发事件的理论研究和应急处置的实践工作,如国家颁布和实施了《特别重大事故调查程序暂行规定》、《中华人民共和国治安管理处罚条例》、《中华人民共和国戒严法》、《中华人民共和国游行示威法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国传染病防治法》、《突发公共卫生事件应急条例》等,这些都为我国全面建立突发事件管理体系奠定了基础。《突发事件应对法》已于2007年8月30日公布实施。经历过许多惨痛的教训后,我国对突发事件所引发的社会风险有了清醒的认识,对如何化解突发事件,无论在指导思想上还是在应急管理体制与机制上都有了较为成熟的看法,集中反映在《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中:“完善应急管理体制,有效应对各种风险。建立健全分类管理、分级负责、条块结合、

属地为主的应急管理体制,形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急管理机制,有效应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件,提高危机管理和抗风险能力。按照预防与应急并重、常态与非常态结合的原则,建立统一高效的应急信息平台,建设精干实用的专业应急救援队伍,健全应急预案体系,完善应急管理法律法规,加强应急管理宣传教育,提高公众参与和自救能力,实现社会预警、社会动员、快速反应、应急处置的整体联动。坚持安全第一、预防为主、综合治理,完善安全生产体制机制、法律法规和政策措施,加大投入,落实责任,严格管理,强化监督,坚决遏制重特大安全事故。”^①从某种意义上说,一个政府对突发事件的应对能力在一定程度上反映了该政府执政能力的强弱以及对国民生命财产的负责态度。突发事件管理就是针对可能发生或正在发生的,对决策集团优先目标构成威胁的形势进行处理与应对的对策。^②突发事件处置是考验政府行政能力的一个标尺,也是全面提高政府行政能力的重要任务。

面对突发事件,大多数决策者和普通人无法以现有的经验、知识坦然面对与自如应付。有些突发事件,决策者与普通公众可能一生不会遇到,只能从书本中的理论知识与他人的经验教训中获取。因此,总结以往的经验教训,是人类聪明的标志,而这方面的工作我们做得还不够。例如,在有关社会性突发事件中,由于突发事件处置信息存在地区分割、部门分割,事件当事人(基层党委、政府和群众)觉得自己在应对一件前所未有的全新事件,而类似的事件,在其他地区或同一地区其他部门已经发生过了,但已出问题的地方,并没有给其他地方提供多少经验和教训。当前,我国社会矛盾一个显著特点是越是基层往往矛盾越复杂、越激烈,而在应对能力、经验和信息资源方面,却存在明显的逐层衰减的现象:省一级的党委、政府及其部门信息掌握最全面,处置能力最强,越往下,信息越模糊、处置能力越弱,基层地方政府只能凭有限的经验进行

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,载《人民日报》2006年10月19日。

② 中国现代国际关系研究所突发事件管理与对策研究中心编著:《国际突发事件管理概论》,时事出版社,2003年版,第5页。

处理。面临其他地区不断发生的突发事件,基层干部也有所知,但他们的信息大多是来自网络或传言,而不是主流媒体,他们对事件的核心问题——发生原因、发展过程、处置措施,却难有准确的理解和认识。有些人明显感觉到身边存在同类突发事件的火花、苗头,但对如何处理,心中茫然。公众对突发事件如何应对,更是不甚了了。对此,我们需要做两方面的工作,一是要把突发事件管理上升到一个国家战略的高度来认识,在国家层面建立起完善的应急管理机制。二是应该把突发事件管理意识灌输到全社会,通过有组织的宣传教育增强公众应对突发事件意识,培养、提高他们应对突发事件的能力。国际上有些国家和地区非常重视突发事件意识的宣传与教育,有关部门印制了宣传手册,图文并茂,通俗易懂,效果很好。

近年来,我国遭遇过一些不同类型的突发事件,在党中央的领导和有关部门与地方的紧密配合下,突发事件得到了有效控制。但总的来看,我国在突发事件管理机制方面尚未形成一个全面系统的制度性框架。借鉴别国先进成熟的应对突发事件管理经验,建立符合中国国情的应对突发事件管理机制是当前政府工作的重点之一。这一工作应该是在对以往处置突发事件的经验与教训基础上的。对于以往的突发事件,传播媒介已经有了大量的记录,让我们难以忘却曾经经历过的伤害,但缺少对在突发事件处置过程中的宝贵经验与惨痛教训的理论总结。我们不能够让已经付出的以生命、财产为代价的经验教训白白地浪费掉,有鉴于此,本书通过对我国在自然灾害、公共卫生及政治、经济、文化、社会治安几个领域中发生的突发事件予以社会学视角的经验总结。书中的观点是作者的见解,有些可能是合理的,而有些可能是偏颇的,在此希望社会管理者、学界朋友共同讨论与批评。对突发事件的管理问题,是在理论的讨论及实践的试错中,才能不断地趋向真理,走向完善,这也正是本书希望达到的目的。

本书选择突发事件案例的标准是:在国内有重大的影响,在处理过程中暴露的问题具有典型性的案例。这些案例大部分是国内媒体公开报道过的,也有几个是国内媒体有零散的报道,但事件经过不详细,我们采用了较为严肃与公正的境外刊物的详细报道。本书通过对突发事件的具体的个案分析,试图

总结在其处置过程中的利弊得失。第一章,阐述了突发事件的基本概念,对产生突发事件的社会背景作了简略的分析,介绍了社会学理论的分析视角。第二章,灾难性突发事件,对唐山大地震、黑龙江水灾、大连空难、克拉玛依火灾、汶川大地震等突发事件进行了分析。第三章,公共卫生性突发事件,对“非典”事件、哈尔滨水危机事件、安徽泗县“6·17”疫苗事件、辽宁海城学生豆奶中毒事件进行了分析。第四章,经济性突发事件,对深圳“8·10”股市骚乱、深圳“10·6”堵路抗议事件、闽东福安25亿元民间“标会”崩盘事件、汉源农民维权事件、深圳与银川出租车司机罢工事件、咸阳市工人静坐维权事件进行了分析。第五章,政治性突发事件,对2003年反日游行事件、中国驻南联盟大使馆被炸事件、西藏骚乱事件进行了分析。第六章,治安性突发事件,对邪教闹事突发事件、天津“艾滋”扎针事件、石家庄“3·16”特大爆炸案、南京汤山特大投毒案、重庆万州治安性突发事件、瓮安事件进行了分析。第七章,文体性突发事件,对密云灯展踩踏事故、“5·19”球迷骚乱事件进行了分析。第八章,突发事件处置,对突发事件与传播媒介的关系、社会性突发事件处置的教训、突发事件中的政府反应机制进行了总结。

本书是作者承担的国家社会科学基金课题“我国重大社会性突发事件管理研究”的前期成果,并得到了南京大学公共管理学院童星教授主持的国家社科基金重大攻关项目“建立健全社会预警机制与应急管理体系”课题的资助。本书是一部集体著作,由朱力撰写第一章、第八章,由韩勇撰写第三章、第四章(第一、二、三节)、第六章(第一、二、三、四、五节),由乔晓征撰写第二章(第一、二、三、四节)、第四章(第四、五、六节)、第五章(第一、二节)、第七章,由曹振飞撰写第二章(第五节),由毛飞飞撰写第五章(第三节),由卢亚楠撰写第六章(第六节)。全书由朱力制定写作提纲并修改定稿。

朱 力

2008年8月

目 录

第一章 突发事件的理论.....	1
第一节 突发事件的类型与特征.....	1
第二节 社会转型时期我国突发事件增多.....	9
第三节 分析突发事件的社会学理论视角	24
第二章 灾难性突发事件	44
第一节 唐山大地震	44
第二节 黑龙江省水灾	56
第三节 大连空难	64
第四节 克拉玛依火灾	72
第五节 汶川大地震	79
第三章 公共卫生性突发事件	94
第一节 “非典”事件	94
第二节 冰城水荒.....	107
第三节 疫苗与瘧症.....	115
第四节 海城事件.....	123
第四章 经济性突发事件.....	132
第一节 股市骚乱.....	132
第二节 劳资冲突.....	142
第三节 “标会”崩盘.....	152
第四节 汉源拆迁.....	161

第五节	出租车司机罢工·····	170
第六节	咸阳市工人静坐·····	179
第五章	政治性突发事件 ·····	189
第一节	反日游行·····	189
第二节	中国驻南联盟大使馆被炸·····	199
第三节	西藏骚乱事件·····	208
第六章	治安性突发事件 ·····	220
第一节	邪教闹事·····	220
第二节	艾滋病恐慌·····	231
第三节	恐怖爆炸·····	240
第四节	投毒案件·····	249
第五节	万州事件·····	259
第六节	瓮安事件·····	268
第七章	文体性突发事件 ·····	280
第一节	元宵节灾难·····	280
第二节	足球骚乱·····	287
第八章	突发事件处置分析 ·····	297
第一节	突发事件与传播媒介·····	297
第二节	社会性突发事件的处置·····	314
第三节	突发事件中的政府反应机制·····	322
参考文献	·····	335

第一章 突发事件的理论

第一节 突发事件的类型与特征

一、突发事件的基本含义

突发事件在我国层出不穷,这已经不是一个空洞的理论问题,而是一个严峻的现实问题。30年前的1976年,唐山突发大地震,政治领域连续三位国家领袖周恩来、朱德、毛泽东相继去世,“四五”运动爆发,这一系列的突发事件,改变了中国社会发展的方向。进入20世纪90年代以来,重大突发事件频繁出现,例如,1991年我国华东地区发生特大洪水、1997年亚洲金融危机、1998年我国发生严重洪涝灾害、2000年美国轰炸我驻南联盟大使馆等一系列重大突发事件,都对我国经济和社会发展产生了重大的影响。特别是2003年在我国率先爆发的“非典”突发事件,波及32个国家和地区,全球病例达7956人,死亡600人,对世界各国的经济发展均产生了巨大的影响。而近期,各种灾害性、事故性突发事件更是密集发生,如高致病性禽流感、吉化爆炸引发的松花江水源污染、黑龙江七台河煤矿事故等,都是损失惨重。来自国务院有关部门的统计显示,2005年中国发生各类突发事件540万起,造成约20万人死亡,直接经济损失约3253亿元。^① 现代社会是一个突发事件频繁发生的社会,也是一个高风险社会。

突发事件这个概念,是当代中国人约定俗成的名词,它没有一字不差的古

^① 张勇:《应对危机能否更从容:聚焦突发事件应对法草案》。<http://www.police.com.cn/Article/lilun/jcdz/200606/7746.html>

典文献,也不是外来词语的一对一意译,由于很多事件是突然发生,令人猝不及防的,所以人们逐渐将突发和事件放在一起使用。广义的突发事件泛指一切突然发生的危害人民生命财产安全、直接给社会造成严重后果和影响的事件。它既包括了人为因素造成的一切突然发生的事件,也包括自然因素造成的事件和事故。狭义的突发事件的概念仅指突然发生的、具有较大规模的、严重危害国家政治、经济、社会治安秩序安定的违法事件。^①本文中讲的突发事件是指广义的突发事件。

“突发”一词,顾名思义就是突如其来,出乎人们预料所发生的;“事件”一词,按照《辞海》的解释,则是指历史上或社会上发生的大事情。大多数学者都是按照这种解释的思路对突发事件进行定义的。如我国的学者郝国庆认为突发事件是指那些突然发生、带有异常性质、人们缺乏思想准备的事件。按性质分,突发事件大体可分为两类:第一类是自然灾害事件,第二类是社会突发事件^②;秦启文认为突发事件是指在某种必然因素支配下出人意料发生,给社会造成严重危害、损失或影响且需要立即处理的负面事件^③;李明强和岳晓则认为突发事件是一个模糊但非常重要的概念,在不同国家有不同的含义和分类。在国内我们讲突发事件,通常是指在一定范围内突然发生、危及公众生命财产安全、社会秩序和公共安全,乃至影响到国家利益和全球稳定,需要政府立即采取应对措施加以处理的公共事件^④;沈正赋认为突发事件是指突然发生并呈现为异常状态,大众对此缺乏准备却普遍予以关注的新闻事件^⑤;赵士林等人则不区分突发事件与危机等概念,将两者作为一个共同的逻辑起点来阐述,危机是正隐伏,或已露端倪,或已呈爆发的状态,而突发事件是指已经爆发的危机,突发公共事件包含在危机事件中。^⑥

《国家突发公共事件总体应急预案》中,对突发事件的定义是:“本预案所称突发公共事件是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、

① 郭研实著:《国家公务员应对突发事件能力》,中国社会科学出版社,2005年版,第1页。

② 郝国庆著:《建立和完善我国突发事件应对机制》,载《党政干部论坛》2003年第6期。

③ 秦启文等著:《突发事件的管理与应对》,新华出版社,2004年版,第5页。

④ 李明强、岳晓:《透视混沌理论看突发事件预警机制的建设》,载《湖北社会科学》2003年第1期。

⑤ 沈正赋:《突发事件中报道机制的科学调控》,载《传媒观察》2003年第4期。

⑥ 赵士林著:《突发事件与媒体报道》,复旦大学出版社,2006年版,第4页。

生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。”我们以此作为本书对突发事件的定义。为了更深刻地理解突发事件的含义,我们分析一下突发事件与相关事件的异同以及突发事件的构成要素。

紧急事件(emergency events),是指紧急情况下发生的不测事件,习惯上也称为突发事件。紧急总是与时间上的突然性,应对上的紧迫性有关。薛克勋认为,紧急事件就是突然发生、具有不确定性、需要响应主体立即作出反应并得到有效控制的危害性事件。他认为,“突发”的内涵与外延比“紧急”狭窄。突发事件属于紧急事件,但紧急事件并非一定都是突发事件。^① 笔者认为这种分法没有必要,在本质上两者是一回事。突发事件与紧急事件的要素是一样的。两者只是说法不同,突发事件强调的是事件发生在时间上的突然性,紧急事件强调的是主体应对突发事件在时间上的有限性与紧迫性,没有实质性的区别。《国家突发公共事件总体应急预案》也是将突发事件定义为紧急事件。

危机事件(crisis),是指事物具有高度危险性和高度不确定性的情形。国外学者对突发事件的探讨往往与危机并列,在对危机的定义与阐释中叙述突发事件。Coady 认为突发事件是一种人们不可预料的情形,它往往对人类社会的道德伦理构架形成冲击^②;Keith Michael Hearit 和 Jeffrey L Courtwright 从社会学建构主义的角度出发,认为突发事件实际上是人类社会才会出现的一种情况,是只有人类这种生物才会面临的情况,人类所从事的种种活动导致了种种突发的危险对人类生存与福利带来威胁^③;Brennan Day, Ruth Burnice McKay, Michael Ishman 和 Ed Chung 则通过“非典”案例的分析,指出突发事件是一种人类需要调用非常规手段来应对的特殊情形,它需要人类打破以往的某些陈规,需要在社会机制上进行创新。^④ 我国学者张成福从国家安全角度对危机进行了论述,认为危机是这样一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发严重影响社会的正常运作,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出了政府和社会常态的管理能力,要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。

① 薛克勋著:《中国大中城市政府紧急事件响应机制研究》,中国社会科学出版社,2005年版,第27页。

② Coady. Terrorism, Morality, and Supreme Emergency, *Ethics*, Jul 2004, 114.

③ Hearit, Keith Michael, and Jeffrey L Courtwright. A social constructionist approach to crisis management: Allegations of sudden, *Communication Studies*, Spring 2003, 54.

④ Day, Brennan, Ruth Burnice McKay, and Michael Ishman, Ed Chung. "It will happen again" What SARS taught businesses about crisis management, *Management Decision*, 2004, 42.

危机是和平进程的断点,它具备4个条件:“① 国家内部或外部环境发生变化;② 形成了对基本价值的威胁;③ 卷入敌对行动的可能性极大;④ 对威胁作出反应的时间有限。”^①但是,两者还是有一些区别的,突发事件的负面影响一般是显性的、现实的,人们可以感觉得到的。而危机事件的负面影响既可以是显性的、现实的,也可以是隐性的、潜在的,人们可能一时还无法感觉得到。危机的概念不强调即时性,而是强调即将到来的某种可能性、某种压迫性的后果,强调事件可能带来的负面的结果,它是个比突发事件更有弹性的概念。

灾难(disaster),在英语中与其相对应的有3个单词:disaster,是指不可预测的意外事件所造成的灾难或不幸;calamity是指巨大而严重的不幸或灾难;catastrophe是指突然造成极严重的灾难或异常的灾祸,含最终结局无法补偿之意。^②灾难强调的是事件具有悲惨性的后果,并没有强调时间上的紧迫性。灾难主要来自于自然界或人为事故,其发生具有不可预测与不可抗拒的特点。突发事件比灾难的外延宽广多了,突发事件除了突出时间的短暂性外,还有发生类型的广泛性,除了发生在人们的生产、生活之中,还涉及政治、经济、文化、军事、外交等,发生的领域更加宽广。灾难是由外在因素决定的,先于人为决断所给定的损害,与人的意志无关,人们在灾难面前往往表现得被动无助。

风险(risk),意思是冒着可能的危险。乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)在他的《风险社会》一书中赋予了风险社会哲学的含义:风险是指自然终结和传统终结的概念,换句话说,在自然和传统失去它们的无限效力并依赖于人的决定的地方,才谈得上风险。风险概念表明人们创造了一种文明,以便使自己的决定将会造成的不可预见的后果具备可预见性,从而控制不可控制的事情。^③贝克认为,风险概念看做是一个与自然和传统概念具有明显区别的概念,现代社会的风险已经不仅仅是传统社会中人们所认可的自然灾害的威胁了。尽管突发事件和风险事件都具有不确定性,这种不确定性包括:事件本身的不确定性、事件发生的时间不确定性、事件发生的状况不确定性、事件的后果及其严重程度不确定性。但风险更加强调的是在未来的时间中,一种潜在的威胁,一种正处于酝酿过程之中有可能产生危害的征兆,是一种可能的灾难。而突

① 张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与战略》,载《中国行政管理》2003年第7期。

② 李中东:《灾难预备役》,载《中国科技财富》2003年第6期。

③ [德]乌尔里希·贝克、约翰内斯·威尔姆斯著:《自由与资本主义》,路国林译,浙江人民出版社,2001年版,第118页。

发事件强调的是当前已经发生了的危险事件,已经对人类造成了后果的灾难。风险在一定程度上是由人的认识和决断所决定的,风险是人们有意识地探索未来,并对未来加以控制,使不可预见的后果可以预见,使我们本来无法控制的事情变得可以控制。风险概念在人们认识世界中具有主动性的含义。而突发事件在认知上具有被动性的含义。突发事件的内涵包括来自自然界、社会、人本身因素引起的灾难,而风险更侧重于来自于社会或人为因素所造成的灾害危险,比如金融危机、核危机、疯牛病、SARS 病毒等。

通过相近概念的分析,可以进一步厘清对突发事件的理解。在实际的研究中,学者由于受本身的专业背景影响,不同学者常常较为强调突发事件某一方面的特质,如管理研究者强调突发事件的难于管理,新闻学者突出突发事件的新闻价值,而社会学者的兴趣在于分析突发事件对于社会行动和社会结构的改变与冲击。所以,在各种定义之间难免会出现不尽一致,甚至是冲突的情况。另外,对比国内外学者对突发事件的定义和分析,可以发现,国内学者比较强调突发事件的突发性、异常性和破坏性,往往是就事论事,而国外学者则具有较强的发散思维,将突发事件放到更大的社会背景中去,提到哲学层次的认识论角度研究。无论哪一种关于突发事件的解释,都可以拓展我们的思维,加深我们对突发事件的理解。

二、突发事件的基本特征

1. 突发事件的后果具有危害性

总体上,我们称突发事件是一种对社会具有负面性质的事件,而不是普通的突发事件。突然降临的事件对主体来说可能有多种的后果,有的是正功能,可能是一种喜出望外的结果。对于这类突然降临的事件,人们求之不得。而有的可能是中性的后果,对主体来说,既没有很大的好处,也没有很大的坏处。对这种突然事件,人们会不以为然。而带来严重后果,具有破坏性、灾难性后果的突然事件,就是我们现在讨论的突发事件。突发事件在宏观上给国家,中观上给社区、组织,微观上给家庭、个人带来一定程度的损失。这种损失包括物质层面的人力、物力、财力甚至生命的损失,也包括精神层面给人们心理造成的伤害。

2. 突发事件爆发形式具有偶然性

突发事件在发生的地点上具有偶然性,发生的时间具有随机性。突发事

件通过偶然的契机以独特的形式突然表现出来,在时空上有很大的不确定性。突发事件本身的发生状况,如发生的具体时间、实际规模、具体形态和影响程度,是难以完全预测的。突发事件发生后,人们一时难以把握突发事件的发展方向,对其性质也一时难以作出客观的判断。这实际上是因为,突发事件是事物内在矛盾由量变到质变发展过程中的一个关节点,某一事物通过一定的时空契机为诱因,以爆发的形式表现出来,而这个契机又是偶然的。偶然性表现的是一种不确定性,通常超出了人的控制与管理的幅度与范围。这不是说突发事件就不可认识了,只是说突发事件的认识比较困难。能够以常规的方式被人认识的事物就不是突发事件了。当然,某个事件的产生总是有条件的,这个条件是一个酝酿的过程,有其必然性,这是我们认识突发事件的依据。

3. 突发事件的发展前景具有危机性

在一定的外界条件下,突发事件可能会进一步恶化,发展成为局部地区的危机事件。也就是说,突发事件往往成为更为严重危机的先兆和前奏,或充当引发危机爆发的原因。从逻辑上讲,危机事件必定是突发事件,而突发事件未必就会发展成为危机事件。这完全取决于人对突发事件处理是否得当。许多突发事件本身就是危机的一部分,并且是关键的一部分。当突发事件因处理不当而失去控制,朝着无序的方向发展时,危机便会形成并开始扩大。在这种情况下,突发事件就等同于危机。如果对某些突发事件处理得及时、得当,就有可能把它控制在较轻程度,从而就不会演变成危机,因此,在突发事件发展过程中,往往也孕育着及时、得当处理的机遇。

4. 突发事件发生周期具有短暂性

突发事件从发展速度来说,进程极快,从萌芽、发生、发展、高潮,到最后结束,周期非常短暂,有时就是以迅雷不及掩耳之势的速度爆发的,而且事件的蔓延速度快。突发性事件从人的认识角度讲就是出人意料的事件。突然爆发是突发事件的第一要素,它可能会有某些征兆,但发生具有爆发的特点,完全出于人们的意料之外。难以预料是指突发事件的发生和人们的意识之间有一段空白。从个体或群体的心理准备说,突发事件的含义是人们未曾预料到的、未曾预期到的事件的突然降临,而人们完全没有思想准备与心理准备,因而来不及对突发事件作出任何判断,在心理上产生恐慌。行为主体也没有应对这种突然事件的能力准备,在行为上的表现则是慌乱。正是因为突发事件的难以预料性,产生事件与人的认识的严重脱节,在突发事件爆发之时,人们往往

在心理上惊恐万分,在行为上不知所措。

三、突发事件的类型

为了便于研究突发事件,学者们从不同角度对突发事件进行了分类。分类是用某个标准或几个标准,将具有共同特征的突发事件归为一种类型,以便于研究。

有的学者采用了两分法。刘建军把突发事件分为两大类:“一种是自然性突发事件,即由不可抗力造成人们难以预料的天灾人祸;另一种是社会性突发事件,在社会生活中突然发生的严重危及社会秩序、给社会局部或整体造成重大损失的事件。”^① 这是从危机产生因素的性质来划分的,区分自然性或者社会性的突发事件的标准是,导致某种突发事件的直接原因是否有人为的因素,即由自然力还是由社会力导致的。类似的观点还有薛澜,他认为:“从基本动因的角度,紧急事件可以分为两大类:其一主要是针对自然灾害和人为因素引起的突发事件;其二是由于社会对抗的统一体引发社会冲突行为而导致的失衡和混乱。”^② 这也是两分法,但划分的标准与前者不同,第一种是自然灾害与事故,第二种是社会的集团性冲突,主要是指集体行为。这不是从事件引发的原因来分的,而是以引发事件的主体来分的,这种划分由于自身的标准不统一,显然不够科学。

有的学者采用了三分法。李泽洲认为:“一是自然界不可抗拒力原因;二是人为制造的事件,但要区分为主观故意和行为的过失两种情况;三是不可抗力和人为因素共同作用的结果。”^③ 这一分类的引发因素很清楚,标准也一致,第一种是自然灾害,第二种是人为事故,但第三类有时较难分清。薛克勋的归纳是:一是自然原因,即由于不可抗拒的自然引起的紧急事件,如火山爆发、地震、洪水、台风等。二是人为原因,即由于人的故意行为造成的紧急事件,如战争、社会骚乱、恐怖活动等。三是技术原因,即由于人类的疏忽和错误

① 刘建军、朱喜坤:《思想政治教育在应对突发事件中的作用》。见冯惠玲主编:《公共危机启示录——对 SARS 的多维视角》,中国人民大学出版社,2003 年版。

② 薛澜、张强、钟开斌著:《危机管理——转型中国面临的挑战》,清华大学出版社,2003 年版,第 7 页。

③ 李泽洲:《构建危机时期的政府治理机制——谈政府如何应对突发性公共事件及其危机》,载《中国行政管理》2003 年第 6 期。