

突发事件

王军 主编

应急管理

读本

中共中央党校出版社



The Central Party School Publishing House

突发事件

应急管理

应急管理

应急管理

突发事件

王军 主编

应急管理

读本



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件应急管理读本/王军主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2009. 3

ISBN 978-7-5035-4115-5

I. 突… II. 王… III. 紧急事件-公共管理-教材
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 029705 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市南阳印刷有限公司印装

2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷

开本: 710 毫米×1020 毫米 1/16 印张: 12.25

字数: 180 千字 印数: 1—8000 册

定价: 22.00 元

目 录

第一章 党的执政能力建设的历史性课题	(1)
一 提高抵御风险能力的历史性课题	(1)
二 加强应急管理是提高应对风险能力的必然选择	(9)
三 用科学发展观指导应急管理	(17)
第二章 突发事件概述	(26)
一 突发事件的概念及其特点	(26)
二 突发事件的类型	(36)
第三章 应急管理法制基础	(52)
一 法制化对突发事件应急管理的重要意义	(52)
二 我国突发事件应急管理的立法现状	(55)
三 《突发事件应对法》解读	(60)
第四章 应急管理体制建设	(71)
一 我国应急管理体制的基本内容	(71)
二 我国应急管理体制的特点	(78)
三 进一步完善我国的应急管理体制	(85)
第五章 应急管理的机制建设	(94)
一 预防机制	(94)
二 预警机制	(102)
三 处置机制	(109)
四 善后机制	(115)
第六章 应急管理的预案体系	(120)
一 应急预案的基本要求	(120)
二 我国应急预案框架体系的主要内容	(128)

三 进一步完善我国应急预案工作应注意的几个问题	(134)
第七章 应急管理实践经验总结	(140)
一 应急管理实践的基本情况	(140)
二 应急管理实践的主要做法	(146)
三 应急管理存在的主要问题	(150)
第八章 国外应急管理经验借鉴	(164)
一 国外应急管理的体系构成	(165)
二 国外应急管理的主要特点	(175)
后 记	(191)

第一章 党的执政能力建设的历史性课题

21 世纪伊始，中国特色社会主义事业进入新的发展阶段。在新的历史条件下，一些理论和实践的重大课题突出地摆在全党面前：2002 年，党的十六大明确提出加强党的执政能力建设的重大任务；2003 年，一场突如其来的“非典”危机，引发全社会对突发事件应急管理问题的极大关注；2005 年，党的十六届四中全会全面部署加强党的执政能力建设的各项任务，其中包括建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。2007 年 11 月 1 日，《突发事件应对法》的正式实施，表明我国突发事件的应急管理工作纳入了法制轨道。当前和今后一个时期，为了更有效地应对突发事件，我们要在认真学习和深入领会党的十七大精神的基础上，从党的建设的高度，认真思考突发事件应急管理的历史地位。

一、提高抵御风险能力的历史性课题

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确指出，执政能力建设是党执政后的一项根本建设，要紧紧围绕提高领导水平和执政水平、提高拒腐防变和抵御风险的能力这两大历史性课题，着重从思想和作风、体制和机制、方式和方法、素质和本领等方面加强和改进。党的执政能力建设的两大历史性课题，是与党所肩负的崇高历史使命密切相关的。

20 世纪，沦为半殖民地半封建社会的中国必须解决的首要问题，就是求得民族独立和人民解放，实现国家繁荣富强和人民共同富裕。中国共产党从诞生之日起就义不容辞地承担起这一历史使命。以毛泽东同志为核心的党的

第一代中央领导集体，带领全党和全国各族人民夺取新民主主义革命的胜利，建立了新中国，建立起社会主义基本制度，并在艰辛探索中取得社会主义建设的初步成就，为当代中国一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，总结历史经验教训，果断作出以经济建设为中心、实行改革开放的历史性决策，为当代中国开辟了建设中国特色社会主义的发展道路。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，坚持与时俱进，建立了社会主义市场经济体制，积极参与经济全球化进程，把中国特色社会主义事业成功推向 21 世纪新的发展阶段。党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央顺应国内外形势的发展变化，抓住重要战略机遇期，发扬求真务实、开拓进取精神，坚持理论创新和实践创新，着力推动科学发展、促进社会和谐，在全面建设小康社会的实践中坚定不移地发展中国特色社会主义。

在当代中国，提高党的执政能力，从根本上说，就是要提高党领导发展的能力。发展是硬道理，是当代中国解决一切问题的关键。特别是对全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，具有决定性意义。党的执政能力建设的两大历史性课题就是领导发展能力的集中体现。

（一）中国的发展将是一个长期的奋斗历程，要奋斗就会有困难有风险

“困难”和“风险”，这是对党领导发展所面临问题进行高度概括的两个最基本范畴。“困难”指的是发展的复杂性和艰巨性；“风险”则是指存在着某些破坏性因素威胁发展的可能性。在党的十七大报告中，胡锦涛总书记最后告诫“全党同志必须清醒认识到，实现全面建设小康社会的目标还需要继续奋斗十几年，基本实现现代化还需要继续奋斗几十年，巩固和发展社会主义制度则需要几代人、十几代人甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗。要奋斗就会有困难有风险”。全面建设小康社会、基本实现现代化、巩固和发展社会主义制度，是 21 世纪发展中国特色社会主义的总体目标和根本任务，也是党所肩负的崇高历史使命。

“发展”一词的本义是指事物由小到大、由简单到复杂、由低级到高级

的变化。社会科学使用这一术语，主要是用来研究和探讨一个国家从落后到先进、从传统社会形态走向现代社会形态的过程及其规律。21世纪伊始，中国特色社会主义建设事业进入了关键的发展时期。从党的十七大报告部署的总体任务格局中，我们可以再次清楚地看到，当前和今后一个时期，发展中国特色社会主义的任务是十分繁重的。无论是加快转变经济发展方式，大力推进经济结构战略性调整，完善社会主义市场经济体制，还是深化政治体制改革，加快建设社会主义法治国家，建设社会主义核心价值体系，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，每一项任务的实现，都不会是一帆风顺的。党的执政水平和领导水平就是克服困难，最终实现全面建设小康社会、基本实现现代化、巩固和发展社会主义制度的目标和任务的具体体现。

发展的复杂性艰巨性不仅决定了发展的长期性，同时也必然导致产生威胁发展的各种“风险”的现实性、严峻性和紧迫性。“困难”和“风险”实际上是一个问题的两个方面。困难本身就蕴含着风险，发展进程越复杂越艰巨，风险也就会越大。风险是困难在一定条件下的必然转化，人们如果不能顺利克服困难就必将会面对风险。从发展的进程来看，困难体现的是发展内涵的要素构成的演变，克服困难就意味着发展，否则就将面对风险。

在现实社会中，“风险”问题是一个引起各方面普遍关注的问题，人们不仅在市场经济活动中高度重视风险的防范，而且更加关注社会发展进程中的“风险”防范问题。纵观理论界关于“风险”概念的界定和阐释，我们对中国发展进程中存在的风险应从三个层面来认识：

1. 客观上存在着发生危险的可能性。

在现代汉语词典中，“风险”是指“可能发生的危险”。所谓危险，就是一种存在现实威胁或者损害的客观状态。人们关注风险问题，关键就在于这种客观存在的危险性。因为对一个人或者社会来说，危险意味着实际的利益损失甚至是生命毁灭，这是人们不愿意看到和无法承受的。因此，要生存，要在发展中更好地生存，就必须重视风险的防范。

在发展中国特色社会主义的进程中，风险的存在是客观的也是现实的。

一是现代化进程特定阶段的规律性现象。人们通过研究世界各国的现代化进程，发现并揭示了这样一个规律性的现象，即当一个国家或地区人均 GDP 达到 1000~3000 美元的时候，往往是人口、资源、环境等发展要素瓶颈约束最严重的时候，基于利益、效率、公平等的社会矛盾也最容易激化。20 世纪末，我国的现代化建设已经进入了这样一个发展时期，社会生产力的跨越式发展，人民生活水平的不均衡提高，往往造成生态灾难、经济失调、社会失序、心理失衡。这是可能发生危险的最直接根源。二是政府管理滞后。推进社会转型，发展市场经济，必然要求行政改革以提高政府管理的有效性。但是作为上层建筑，行政改革常常滞后于经济发展进程。现在，我国已经初步建立起社会主义市场经济体制，基本上完成了从计划经济向市场经济的转轨任务。但是，政府职能的转变才刚刚开始，目前正处在艰难的新旧职能交替、调整和政府管理更新塑造的过程。因此，各级政府在行政观念、组织形式、行为规范、管理方式以及履责能力等方面，尚不能适应社会主义市场经济体制进一步发展的要求，在纠正市场失灵、有效协调社会利益关系方面不可避免出现失责现象。这是可能发生危险的重要根源。三是国际环境的影响。任何国家的发展都摆脱不了国际因素的影响，尤其是落后的发展中国家，必然要承受发达国家所施加的影响和压力。中国也不例外。除此之外，中国还有一个特殊的国际影响因素，即基于意识形态和社会制度的差异甚至对立所产生的国家矛盾和斗争，这种矛盾和斗争常常又与中国近代以来特殊的历史进程交织在一起，更显得错综复杂。发达资本主义国家对社会主义中国的迅速崛起所怀有的成见，以及敌对势力内外勾结的蓄意破坏，是可能发生危险的特殊根源。

2. 主观上对可能发生的危险的掌握具有不确定性。

风险是客观存在的，但人们对风险具有的破坏性因素的掌握是不确定的。也就是一般情况下，人们无法确切地知道可能发生的危险是什么，它会在多大程度上造成实际的损害，它以什么样的方式造成这种损害。虽然我们可以认识和预测在社会活动的某些方面可能存在的风险迹象，但是，我们却不能完全掌握危险可能发生的具体时间，各种破坏性因素出现异常变化的原

因和具体表现形式，以及这些破坏性因素在各种社会关系影响下的变化趋向和结果。

风险的不确定性可以从三个方面来解读：一是风险的根源难以准确预见。虽然我们可以大体认识和掌握产生风险的各种因素，如自然的、技术的、人为的；也可以确定易发危险的一些生产和生活领域，如煤炭、化工、交通、消防、治安等。但是，我们仍然无法准确地知道，这些因素、这些领域到底会在什么时候、什么情况下发生危险。二是风险的危害性难以准确掌握。一般来说，自然的、技术的和人为的因素所产生的危险性比较确定，但这些确定的危险性实际会给人们造成什么样的危害，却难以准确掌握。如人们都知道“水火无情”，但水和火的每一次“无情”人们都无法在危险发生前和危险发生过程中清楚知道；人们也都知道乘坐现代交通工具的危险性，但每一次发生交通事故时，人们也无法在事前和事中知道危害是什么。三是危险的破坏性程度难以确定。我们这里所说的破坏性主要是指对人民的生命财产、社会秩序和党的执政地位实际造成的破坏和损失。基于不同的风险因素所产生的破坏和损失是不同的，但是许多危险的发生都会产生让人们意想不到的后果。

3. 风险不可避免但可防范。

风险能否转变成现实的危险是不依人们的主观意志为转移的，应对风险实际上就是要防范危险，主要是降低风险发生的几率，减轻危险的危害程度，防止破坏社会稳定，危及社会主义制度的巩固和发展。

在许多情况下，危险的发生是不可避免的，这“许多情况”包括非人为因素和人为因素。非人为因素也绝非与人的行为完全无关，只是人的行为不能主导这些因素的作用。降低危险的发生几率，实际上就是通过对那些由人的行为主导的风险因素的认真分析，形成正确的认知并以此来规范人的行为，以便有效地控制这些危险性因素；对于那些人的行为不能主导的危险性因素，人们只能做好风险的预防，一旦危险实际发生，能够及时有效地进行处置，从而最大限度地减轻危害程度，特别是要防止危害事件失控而危及到社会主义制度的巩固和发展。

（二）居安思危，增强忧患意识，是提高应对风险能力的必然要求

风险客观存在，但风险不是危险，风险也不会经常地、大量地转变成危险。由于存在着风险，因此在发展进程中必须要防范风险。应对风险的首要问题是要对风险有清醒的认识。

风险观念的最初应用者是西方探险家，这一概念从对地理空间的探索逐渐转移到对时间的探索，指的是一个我们既在探索，又在努力规范并加以控制的世界。“古代社会没有风险的观念，在任何传统文化中都没有风险观念。其原因在于，人们把危险当作命中注定，危险要么来自上帝，要么理所当然的存在。风险理念与实施控制的抱负，特别是与控制未来的观念有关。”所以，一个风险社会，实际上是一个越来越关注未来的社会。当人们开始有目的地行动并渴望获得成功的时候，风险问题才会进入人们的视野，人们也才会采取积极行动进行风险防范。要看到，当代中国的发展有着较强的目标取向，实现中华民族的伟大复兴是中国共产党肩负的历史使命；坚持党的长期执政地位是在中国特色社会主义道路上实现中华民族伟大复兴的关键；巩固和发展社会主义制度是实现中华民族伟大复兴的必由之路。正是我们对美好未来持有强烈期待，风险防范才有特殊意义。

在一心一意谋发展的过程中，人们很容易忽视甚至忘记风险的客观存在。原因是多方面的：一是风险不是现实危险，也不是经常发生的危险。存在决定意识，一个并不经常存在的现实，是很难在人们的意识中产生积极反应的。只有在危险实际发生时，人们才会被动地去应对。而每一次应对危险的经历都会产生防范同类危险的本能，致使人们一般不会第二次面对同样的危险事实。这样，经验就成为行为习惯的一部分而不是明确的风险意识。二是从本质上讲，风险对于一般的人来说是负面的，它所指的是人们所厌恶的结果的可能性。因此，在一般情况下，人们不会向往风险，即使是最富有冒险精神的人，对风险的关注也只是出于获得成功的需要，而不是热衷于风险本身。所以，人们一般有回避风险的本能。当人们对未来抱有期望，满怀信心地去争取成功的时候，人们更多关注的是实现理想目标的路径选择，享受

的是每前进一步带来的喜悦，期待的是获得成功的满足和对新的未来的憧憬，而忘却的基本上是危险的经历和可能的损失。三是风险与人们争取成功的努力行动存在着反比关系，也就是人们行动越积极有效，风险的几率就会越低。在领导发展进程中，提高领导水平和执政水平本身就意味着更有效地战胜困难。建设的成就越大，人们就越容易对风险的存在产生错觉。四是发展中国特色社会主义是全党和全国人民共同努力的行动过程，但是风险和危险并不是每个人都能感觉到和经历过的。特别是风险的存在具有宏观性特点，而危险的发生则是具体的。所以，经历了现实危险并不一定就意味着会从经验中认识到应对风险的理论意义。

1992年，邓小平在南巡谈话中曾经告诫全党，要对改革开放面临的风险有清醒认识，他指出：“特区搞建设，花了十几年时间才有这个样子，垮起来可是一夜之间啊。垮起来容易，建设就很难，在苗头出现时不注意，就会出事。”邓小平的这段话简单明了地揭示出风险意识的重要性，需要我们认真领会。

（三）清醒认识新的历史条件下应对风险的时代要求

风险是与发展相联系的命题。时代主题的转变使得风险具有了重要意义。在革命和战争年代，两军对垒、旗帜鲜明、针锋相对、你死我活。危险是现实的，时刻威胁着人们的生存。在那种情况下，风险防范不可能引起人们的关注，危险才是人们关注的重点和中心。当冷战结束后，世界进入和平与发展的时代，但风险依然存在，应对风险的课题随着社会经济的发展正日益成为重要的议事日程，具有了理论和实践的意义。

时代主题的转变导致危险特征的变化。传统的危险是比较单一的，要么是政治性的，要么是经济性的，自然灾害、技术灾难的发生对社会的毁灭性影响不是很突出，特别是不会直接危及现实社会制度的生存和发展。在和平与发展的时代，科学技术的发展及其在工业化生产中的普遍应用，改变了人与自然关系的传统模式，使人类的生存环境更加充满不确定性。经济全球化进程不仅冲破了传统的国家限制，使得世界各国的相互联系更加广泛，同时

也使得人类社会的经济、政治、文化以及社会关系具有了更加密切的相关性。在这样的时代条件下，风险、危险、危机更具有社会发展层面的意义。

发展中国特色社会主义需要更加关注应对风险的课题。从党的十五大以来，应对风险频繁地出现在党的文件中、中央领导的讲话中、理论家的学术研究中，充分说明当代中国应对风险具有时代要求。

一是开放的社会条件使得风险的破坏作用有了在更大层面上扩散的可能性，如果不能及时有效地处理，对经济发展和社会稳定的危害难以预测。改革开放以来，我国社会较为封闭的状态有了很大的改变。在以经济建设为中心、充分发挥市场在资源配置中的基础性作用的条件下，中国社会的人员流动和相互联系日趋广泛和紧密。不仅国内各个地区之间互通有无、往来频繁，而且国内各地区在经济、政治、文化、社会等生活的各个领域与世界各国的相互交流、相互依赖的程度也變得越来越大。在这种情况下，任何风险的破坏性作用将会由于社会联系的广泛性而无限扩大，其负面影响也不会仅仅局限于一时一地一事的狭窄范围。近几年来的一些事例表明，在开放的社会条件下，无论是可能发生还是已经发生的危险，其对经济发展和社会稳定的破坏作用和消极影响，常常会超出危险本身波及的地域空间，在更大的范围内产生负面联动效应。

二是人民群众对现代生活的努力追求必然对经济发展、公共安全以及社会稳定存在极大的心理预期，任何可能发生的危险都会与此产生强烈碰撞而导致形势复杂化。经过这些年的现代化建设，我国人民的物质文化生活水平有了很大提高，人民群众对现代化生活的努力追求已经成为经济发展和社会进步的强大推动力。现代化生活不仅需要先进的科学技术和发达的物质生产活动提供支持，同时也需要安全、有序、便利、和谐的社会环境提供保障。各种可能发生或已经发生的危险都会程度不同地造成经济发展和社会环境的破坏，实际上都是对人民群众追求现代生活努力的沉重打击。所以，每一次危险的可能或已经发生都会激起人民群众的强烈情绪，如果其破坏性作用及其在社会上产生的负面影响不能及时消除，人民群众的不满情绪就会转化为对政府的不信任，从而极大地损伤政府和人民群众的良性互动关系。

三是信息化社会的信息传输特点使风险应对更加复杂。人们现在经常用“信息化社会”来定义当今时代。信息化社会的信息源复杂多元，传输更加快捷，方式更加多样。信息技术在社会生产和人民生活领域的普遍运用，对于风险应对产生的效应是双重的：一方面，它有助于提高人们对风险的了解、认识 and 把握，从而增加应对风险的自觉性和有效性；另一方面，它也会给风险应对带来一些难以驾驭的社会因素，不真实信息的增多将会人为扩大风险的负面影响，如果不能及时采取有效的应对措施，就不能及时化解这些消极影响，控制事态的负面程度不断扩大的趋势。

二、加强应急管理是提高应对风险能力的必然选择

在当代中国，应对风险不仅是一般的理论课题，更是关系发展的重大实践课题。提高应对风险的能力既包括主观努力，即清楚地认识和把握从风险到危机的转化过程及其规律，增强建设过程中风险防范的自觉性，也包括实际行动，即采取具体措施减少危险的危害程度，避免危机事态的出现，二者具有同等重要的意义。意识是前提，它支配着人们的行动；行动是关键，它把风险防范的意识转变为确保社会主义制度安全的现实努力。一般来说，应对风险就是要清楚地了解风险存在的可能性，以便采取有效措施降低危险的发生几率或损害程度，从根本上来说，则是要避免或者控制危险的发生导致危机事态，以确保社会主义制度的稳定和安全。因此，应对风险实际上就是应急管理，包括对风险的认知、对危险的处置以及对危机的控制，也就是要从风险、危险、危机三者的有机联系的视角来理解提高应对风险能力的问题。

（一）认真探索从风险到危机的演进及其规律

风险、危险、危机，这是三个在内涵上既相互关联又有所区别的概念，目前人们在这点上并没有取得一致的看法。为了更好地认识和研究提高应对风险能力的课题，我们对这三个概念作出了明确区别：风险、危险、危机的

相同点是对发展进程都具有破坏性作用，这是三者有机联系的质的规定性。但三者的不同是，风险是可能发生的危险，也就是一种潜在的破坏性因素；危险是现实的威胁或危害，也就是实际发生了破坏现象并造成了不同程度的损失；危机则是危险的极端状态，也就是破坏现象的损害程度已经威胁到主体本身的生存。风险、危险、危机的危害性存在着层级递增关系，是一个从可能到现实、从一般危害到面临毁灭的演进过程。

对于危机的概念，我们比较倾向于这样一种解读和界定：危机就是一种情景状态，其决策主体的根本目标受到威胁，在改变决策之间可获得的反应时间很有限，其发生也出乎决策主体的意料。1975—1976年在耶路撒冷举行的危机问题研讨会对危机的定义是：危机是和平进程的断点，它必须具备以下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卷入军事敌对行动的可能性极大；④对威胁做出反应的时间有限。这样的解读和定义既明确了危机现象的实质，即是对一个主体生存的威胁，具体表现为对主体的根本目标和基本价值的威胁，因而必然导致发展进程的中断。同时也明确了危机现象的具体表现形式，即生存环境的变化——从系统论的视角来说，就是主体的内在构成要素和外在环境要素及其相互联系出现失衡现象；需要采取军事敌对行动——实际上就是政治行动，军事行动是政治行动的最高形态；行动的紧迫性——主体必须立刻作出选择避免毁灭以求生存或发展进程的延续。所以，应急管理就是着眼于对发展进程的破坏性因素采取有组织的行动过程，认识风险、处置危险、控制危机，确保发展进程顺利达成预期目的。

从发展中国特色社会主义的视角来看，从风险到危机的演进，概括地说具有这样的规律性特点：

1. 风险客观地存在于建设活动的各个方面和各项任务中，包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设。

在落实党的十七大部署的各项建设任务的行动中，机遇和风险是并存的。风险的普遍性与我国发展进程的特殊性有关。我国目前处于改革开放时期，发展中国特色社会主义各项建设任务的实施，不是社会关系和利益基本

格局不变的细枝末节的变化过程，而是要首先改变原有的社会关系和利益格局，重塑社会主义的生存和发展模式。建设社会主义市场经济、建设社会主义民主政治、建设社会主义先进文化、建设社会主义和谐社会，这每一方面的建设任务都不可避免要引发传统与现代、落后与先进、习惯与规则的激烈碰撞，都有可能引起不同社会利益群体之间的矛盾甚至冲突。正因为如此，从改革开放之初我们党确立建设中国特色社会主义的发展道路时起，就一再强调要正确处理改革、发展、稳定三者之间的关系，并把它作为事关中国特色社会主义事业全局的基本方针。

2. 危险的发生正处于最为频繁的时期，危险的处理问题成为应急管理的关键环节。

客观存在的风险从可能变为现实的危险，都要通过具体的事件。一般来说，产生一定程度危害性的事件大都具有这样一些共性特征：偶然性——在人们（主要是决策者和管理者）不知道的时间和地点发生；破坏性——事件导致长期稳定的社会关系状态和集体行动秩序在一定程度上出现突然破裂、无序混乱的现象；紧迫性——事件对利益或者生命的破坏性是当事人或相关人难以承受而又无力摆脱的，政府必须在尽可能短的时间内迅速制止破坏现象继续伤害社会成员的利益或生命。我们国家把这种产生现实危险的事件统称为突发事件。纵观我国最近几年的发展进程，可以明显地看出，伴随着改革开放进程的不断深入，经济发展、社会进步和人民生活水平的提高，各种突发事件也呈上升趋势，突发事件的种类、形式、波动范围以及影响程度都较以往大大地增强了。

突发事件并不是我们今天才需要面对的社会现象，古往今来，突发事件都是不可避免且时有发生。现在，全社会都对这个问题表现出特别的关注，党和政府对应急管理工作也给予了前所未有的重视。这说明对突发事件所产生的现实危险的处理在应对风险的危机管理中具有特殊的意义。从风险到危机的演进过程来看，突发事件的应急处理居于中间环节，对于能否有效地防范从风险转化到危机具有关键性作用。纵观人类社会的发展历史，突发事件虽然是难以避免的，但是，人们可以根据经验和对事物发展的规律性的