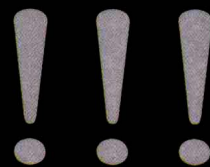


内蒙古地区 突发公共事件 预警机制研究

丛志杰 等著



内蒙古地区 突发公共事件 预警机制研究

丛志杰 等著

图书在版编目(CIP)数据

内蒙古地区突发公共事件预警机制研究/丛志杰等著.

呼和浩特:内蒙古大学出版社,2009.3

ISBN 978-7-81115-581-5

I. 内… II. 丛… III. 地方政府-紧急事件-公共管理-研究-内蒙古
IV. D672.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 028768 号

书 名	内蒙古地区突发公共事件预警机制研究
著 者	丛志杰 等
责任编辑	张 志
封面设计	张燕红
出 版	内蒙古大学出版社 呼和浩特市大学西路 235 号(010021)
发 行	内蒙古新华书店
印 刷	内蒙古地矿印刷厂
开 本	787×960/16
印 张	19
字 数	384 千
版 次	2009 年 3 月第 1 版 2009 年 3 月第 1 次印刷
标准书号	ISBN 978-7-81115-581-5
定 价	38.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

撰写人员

丛志杰	郭建德	韩庆龄	李琦
娜日娜	李继宏	刘丽萍	吕瑛

目 录

绪 论	1
第 1 章 突发公共事件及其应急管理	3
第一节 突发公共事件的特征及成因分析	4
第二节 突发公共事件应急管理	18
第 2 章 突发公共事件预警机制	33
第一节 构建突发公共事件预警机制的必要性与重要性	33
第二节 突发公共事件预警机制建设	40
第三节 内蒙古地区突发公共事件预警机制建设	65
第 3 章 内蒙古地区自然灾害预警机制建设	72
第一节 内蒙古地区气象灾害预警机制建设	73
第二节 内蒙古地区地质灾害预警机制建设	101
第三节 内蒙古地区生态灾害预警机制建设	115
第四节 内蒙古地区生物灾害预警机制建设	124
第 4 章 内蒙古地区事故灾难预警机制建设	136
第一节 内蒙古地区煤矿事故及其预警机制建设	137
第二节 内蒙古地区突发环境事故及其预警机制建设	151
第三节 内蒙古地区交通运输事故及其预警机制建设	170
第四节 内蒙古地区火灾事故及其预警机制建设	184
第 5 章 内蒙古地区突发公共卫生事件预警机制建设	197
第一节 突发公共卫生事件及其危害	198
第二节 内蒙古地区突发公共卫生事件预警机制现状分析	201
第三节 国内外突发公共卫生事件预警机制建设的经验借鉴	212
第四节 内蒙古地区突发公共卫生事件预警机制建设	217
第 6 章 内蒙古地区社会安全事件预警机制建设	232

第一节 社会安全事件及其预警机制建设·····	233
第二节 内蒙古地区主要的群体性事件·····	251
第三节 国内外群体性事件预警机制建设的经验借鉴·····	261
第四节 内蒙古地区群体性事件预警机制建设·····	263
结束语:构建科学、高效的内蒙古地区突发公共事件预警机制·····	284
参考文献·····	289
后 记·····	292
附 录:	
案例 3.1 黄河内蒙古段凌汛溃堤·····	98
案例 3.2 内蒙古部分地区遭遇特大暴雪袭击 上万牲畜死亡·····	100
案例 3.3 内蒙古包头市石拐矿区地质灾害·····	114
案例 3.4 锡林郭勒草原退化·····	124
案例 3.5 内蒙古地区鼠患猖獗,草场退化严重·····	133
案例 3.6 内蒙古草地螟虫灾害·····	134
案例 3.7 内蒙古赤峰市松山区频遭自然灾害·····	135
案例 4.1 大雁煤业公司二矿“11·25”特别重大瓦斯爆炸事故·····	149
案例 4.2 乌海市海南区鑫源煤矿“4·30”特大透水事故·····	149
案例 4.3 国家煤矿安全专家组“会诊”内蒙古四煤矿·····	150
案例 4.4 东乌珠穆沁旗淀粉浆板厂污染草原事故·····	166
案例 4.5 两企业频酿污染事故 治污染迟迟不见成效·····	167
案例 4.6 企业开发建设不当 原生植被惨遭破坏·····	168
案例 4.7 水污染事故再敲警钟 快速反应机制成效显著·····	169
案例 4.8 环境事故风险意识与突发环境事故·····	170
案例 4.9 鄂尔多斯市“12·24”特大交通事故·····	182
案例 4.10 2004 年内蒙古地区两起交通事故的原因与教训·····	183
案例 4.11 呼和浩特宾馆“12·19”火灾事故·····	195
案例 4.12 火灾事故预防为主·····	196
案例 5.1 内蒙古自治区防治“非典”工作·····	221
案例 5.2 呼和浩特禽流感·····	229
案例 5.3 内蒙古发生近百人食物中毒事件·····	231
案例 6.1 民生市场拆迁风波·····	276
案例 6.2 呼和浩特市赛罕区西把栅乡辛家营村村委会非法转让集体土地·····	280



案例 6.3 村委会出租土地 村民受损	281
案例 6.4 滥用职权发包集体土地,村民上访不断	282
案例 6.5 察右后旗政府违约 民工工钱被拖欠	283

绪 论

突发公共事件,又称公共危机事件,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。^① 突发公共事件的出现和爆发会严重威胁一个社会系统的基本价值和行为准则,严重影响社会的正常运行,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出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。

突发公共事件应急管理或公共危机管理就是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、处理和消弭危机的一种有组织、有计划、持续动态的管理活动。公共危机管理的重点是危机信息的获取和预警、危机的准备和预防、危机的控制与回应、危机后的恢复与重建以及持续不断的学习与创新。

突发公共事件预警管理是整个应急管理过程的第一阶段,目的是为了有效地预防和避免危机事件的发生。在某种程度上,危机状态的预防以及危机升级的预防比单纯的某一特定危机事件的解决显得更加重要。这是因为,如果能够在危机未能发生之前就及时把产生危机的根源消除,则均衡的社会秩序能够得以有效保障,同时也可以节约大量的人力、物力和财力。所以,避免危机作为一种控制潜在危机花费最少、最简便的方法,显然是最好的危机管理。戴维·奥斯本(Osborne)和特德·盖布勒(Gabler)认为,政府管理的目的是“使用少量钱预防,而不是花大量钱治疗”。^② 因此,与危机管理过程中其他阶段相比较而言,危机预警与预防是一种既经济又简便的方法,只是我们在日常的危机管理活动未能对它给予足够的重视。

从学科发展的角度看,“危机管理”是决策学的一个重要分支,首先被运用于外交和国际政治领域。1970年代以后,随着社会公害的增加,环境破坏的加剧,石油、粮食等资源危机的加深,地震等大规模灾害的出现,恐怖事件的频频发生,国民生活和国民生存直接或间

① 《国家突发公共事件总体应急预案》,中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>, 2006-01-08。

② [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》,第205页,上海市政协编译组等编译,上海译文出版社,1996。

接受到威胁,经济、社会、政治的危机呈现出表面化趋势,危机管理也开始涉及非军事性的危机领域,并逐步形成一种综合性的国家或城市管理新理念。1980年代,由于世界经济的发展,特别是跨国公司在全球的兴起,人们开始将“危机管理”理论引进了企业管理领域,并产生了丰硕的研究成果。近年来,随着全球化、信息化以及高新技术的迅猛发展,对以政府为主体的公共部门危机管理提出了巨大的挑战与更高的要求。特别是进入21世纪以来,从“9·11”恐怖袭击到俄罗斯人质事件,从“非典”肆虐全球到印度洋海啸席卷沿岸,从“苏丹红”食品危机、日本列车脱轨事故到美国“卡特里娜”飓风灾害,各种突发事件严重威胁着人类安全和社会稳定。如何应对危机并实施有效的管理,已成为摆在世界各国政府和公共管理学界面前亟待解决的重大课题。

内蒙古自治区是中国共产党在少数民族地区最早成立的民族区域自治地方,成立60年来,经济社会发展取得了巨大成绩。但我们也要看到,在内蒙古的经济发展中还存在着大量危机隐患问题。从历史上看,内蒙古地区由于地域辽阔,全年气候差异较大,是一个自然灾害爆发频繁的地区。1990年代以来,内蒙古地区突发公共事件的数量增多,严重程度加大,不仅影响到经济社会的正常发展,威胁着人民的生命财产安全,而且在一定程度上影响到内蒙古全面建设小康社会及现代化建设的进程。

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,内蒙古地区突发公共事件主要分为以下四类:(1)自然灾害。主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、生物灾害和森林草原火灾等。(2)事故灾害。主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、核辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。(3)公共卫生事件。主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。(4)社会安全事件。主要包括恐怖袭击事件,经济安全事件,涉外突发事件等。^①其中,内蒙古自治区作为内陆边疆少数民族地区,地域辽阔,森林草原火灾、农牧业旱灾、雪灾、沙尘暴及矿山和安全隐患多,预测、预防和救援难度极大。^②科学有效地应对各种突发事件,是我们面临的严峻而长期的任务。因此,认真分析内蒙古地区突发公共事件及突发公共事件预警管理的现状,研究科学、高效、符合区情的公共危机预警机制的构建与运转,具有重大的理论与实践意义。

① 《内蒙古自治区突发公共事件总体应急预案》,中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>,2006-03-22。

② 《内蒙古自治区突发公共事件总体应急预案》,中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>,2006-03-22。

第 1 章

突发公共事件 及其应急管理

公共危机事件,又称突发公共事件,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害,危及公共安全的紧急事件。^① 公共危机事件的出现和爆发会严重威胁一个社会系统的基本价值和行为准则,严重影响社会的正常运行,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出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。

公共危机管理就是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、处理和消弭危机的一种有组织、有计划、持续动态的管理活动。公共危机管理的重点是危机信息的获取和预警、危机的准备和预防、危机的控制与回应、危机后的恢复与重建以及持续不断的学习与创新。

^① 《国家突发公共事件总体应急预案》,中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>, 2006-01-08。

第一节 突发公共事件的特征及成因分析

一、危机与突发公共事件

在西方,“危机”(crisis)的概念最初来自于希腊语,其字根 Krisis 意为“分离”(to separate),被普遍用于医学领域,指人濒临死亡、游离于生死之间的状态。随着这个词的内涵不断扩展,适用的对象不断扩大,人们赋予它的含义也逐渐发生了变化。在 18、19 世纪,“危机”一词逐步进入政治领域,用以表明政治体制或政府面临的紧急状态,成为相对于政府常规性决策环境的一种非常态的社会情境。

(一) 西方学者关于危机的定义^①

福斯特(Foster)认为,危机是“急需快速做出决策,并且严重缺乏必要的训练有素的员工、物质、资源和时间来完成”。

罗森塔尔(Rosenthal)认为,“危机是指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,而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”。

巴顿(Bartan)认为,危机是“一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的重大事件,这种事件及其后果可能对组织及其人员、产品、服务、资产和声誉造成巨大的损害。”

Kathleen Fearn - Banks 认为,危机是“一个主要事件可能带来阻碍组织正常交易及潜在威胁组织生存的负面结果”。

唐纳德·A·菲什曼(Donald A. Fishman)认为,危机是“发生不可预测的事件、组织重要价值受到威胁、组织对外回应的时间较短、危机沟通情境涉及多方面关系的剧烈变迁”。

米特罗夫(Ian I. Mitroff)将危机界定为“危机是一个事件实际威胁或潜在威胁到组织的整体”。

迈克尔·布兰德(Michael Bland)认为,危机是“严重意外事件造成组织的安全、环境或组织、产品信誉被不利宣传,使组织陷入危险边缘”。

(二) 中国学者关于危机的定义

近年来,特别是 2003 年“非典”以来,我国学术界对危机及危机管理的理论与实践有了

^① 参见张小明主编:《公共部门危机管理》,第 10~11 页,中国人民大学出版社,2006;[澳]罗伯特·希斯:《危机管理》,王成等译,第 18~19 页,中信出版社,2001。

深入的研究,其中关于危机的定义也有多种观点。

吴宜蓁认为,“危机就是在无预警的情况下所爆发的紧急事件,若不立刻在短时间内做出决策,将状况加以排除,就可能对企业或组织的生存与发展造成重大的威胁。”^①

张成福认为,“所谓危机,它是这样一种紧急事件或者紧急状态,它的出现和爆发会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。”^②

薛澜等学者认为,“在危机情境下,突发紧急事件以及不确定前景造成了高度的紧张和压力,为使组织在危机中得以生存,并将危机所造成的损害降至最低限度,决策者必须在相当有限的时间约束下做出关键性决策和具体的危机应对措施。相对于政府的常规性决策环境而言,危机事件往往处于一种非常态的社会情境,是各种不利情况、严重威胁、不确定性的高度积聚。”^③

杨冠琼认为,“危机性事件是指那些导致社会系统或其子系统的基本价值和行为准则趋于崩溃,在较大程度上和较大范围内威胁到人们生命和财产安全、引起社会恐慌和社会正常秩序与运转机制瓦解的事件。”^④

综合起来看,我国学术界普遍认为,危机是指在社会生活中突然发生的、严重危及社会秩序、给社会造成重大损失的事件。例如,战争、冲突暴乱、灾害、事故、瘟疫、恐怖袭击、环境恶化等等自然的、社会的、政治的现象都可能是危机。这个定义强调指出了以下三点:第一,受到危机影响的可能是个人,也可能是群体或者组织,例如家庭、企业、单位、行业,还可能是一个地区乃至一个国家甚至国际社会。因此,就危机发生的范围而言,既可能是在微观层面影响个人或者少数人,也可能是在宏观层面上涉及范围十分广泛的。第二,危机之所以出现是因为正常的生存秩序和发展进程受到破坏,严重威胁到正常的生存与发展,而不是造成一般的负面影响。第三,危机通常是与突发事件相联系的,因此,在一定意义上突发事件成为危机的代名词。^⑤

二、突发公共事件及其特征

突发公共事件,又称公共危机,是指突然发生,造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损

① 吴宜蓁:《危机传播——公共关系与语义观点的理论与实证》,第24页,台北:五南图书出版公司,2002。

② 张成福:《公共危机管理:全面整合的模式与中国的战略选择》,《中国行政管理》,2003(7)。

③ 薛澜、张强:《直面危机——SARS险局与中国治理转型》,人民网,2003-05-09。

④ 杨冠琼:《危机性事件的特征、类型与政府危机管理》,《新视野》,2003(6)。

⑤ 如,许文惠、张成福《危机状态下的政府管理》、罗伯特·希斯《危机管理》都阐述了危机与突发公共事件的相似性与类同性。本文对二者也不做严格的区分。

失、生态环境破坏和严重的社会危害,危及公共安全的紧急事件。^① 公共危机事件的爆发和演化会严重威胁社会系统的基本价值和行为准则,严重影响社会的正常运行,对生命、财产、环境等造成威胁、损害,超出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。

(一) 突发公共事件的表现

突发公共事件是来自社会经济运行过程内部的不确定性及由此导致的各种危机事件。按具体性质为划分标准,突发公共事件普遍存在于政治、经济和社会等领域。

政治领域的突发公共事件包括由于战争、政变以及其他政治原因引发的政府信誉危机、外交危机、国家安全危机以及社会骚乱、国际恐怖主义等等。这类危机会直接危及社会的安定和国家政权的稳定。

经济领域的突发公共事件包括财政危机、金融危机、资源危机和全面的经济危机。当一国政府因无力筹措足够的资金维持政府运转,无力偿付到期的内外债务而陷入危机,造成财政事实上的破产时,即爆发财政危机。当金融风险累计到一定程度,超出金融体系或经济体系的承载力时就会爆发金融危机,出现金融体系和金融制度的混乱和动荡,主要表现为:强制清理旧债,商业信用剧减,银行资金呆滞,存款者大量提取现钞,部分金融机构倒闭,有价证券行市低落,发行锐减,货币饥荒严重,借贷资金缺乏,市场利率猛烈提高,金融市场动荡不安,本币币值下降,资金迅速外逃。同时,由于金融在经济中的核心地位,金融危机时间持久且处置不当,不仅会在金融系统内部扩展成为全面的金融危机,还会向金融领域以外传递,向经济、社会、政治领域扩展,并进一步扩展为经济危机甚至社会政治危机。由于战争或其他原因导致资源供求矛盾锐化,资源价格飞涨,对相关的生产经营活动产生严重影响,直至对整个社会经济运行产生影响,即爆发资源危机。当全面的经济危机爆发时,经济运行陷于混乱危机,国内经济衰退,失业率上升,本币币值不稳,对外贸易失衡,债务危机严重,整体经济状况恶化。

社会领域的突发公共事件包括自然灾害和人为原因引发的危机。具体有:自然灾害引发的危机,如因地震、气候反常引起大涝、大旱所引发的危机;生态环境恶化引发的生态危机;社会公共领域发生的危机,如城市市政设施供求矛盾引起的缺水、缺电事件所引发的城市公共危机;不知名的传染病引发的公共卫生危机,如“非典”危机;恐怖主义活动引发的公共安全危机,如美国“9·11事件”等。

同时,我们还应注意,现代社会各领域的突发公共事件互为因果,相互叠加、传染和扩展,使单一领域的突发公共事件常常演变成多领域的突发公共事件。

^① 《国家突发公共事件总体应急预案》,中央政府门户网站 <http://www.gov.cn>, 2006-01-08。

(二) 突发公共事件的特征

1. 普遍存在性和高频发性

在现代社会中,公共风险是普遍存在的,因而公共危机具有普遍存在性和不可避免性。同时,公共危机的出现频率在不断提高。近20年来,各种国际上的、地区间的危机从来没有间断过,1974年和1979年两次石油危机、1990年波斯湾危机、1991年美元危机、1992年欧洲货币危机、1994年墨西哥货币危机、1997年东南亚金融危机、2000年底土耳其财政金融危机、2001年阿根廷经济危机、美国“9·11事件”、伊拉克战争引发的石油危机以及2003年爆发的“非典”危机以及各种地区间的冲突和恐怖活动,等等。不能忽视的是,由于污染的日益严重和生态环境的恶化,洪涝等自然灾害发生越来越频繁,大型和特大型城市由于缺水、缺电等产生的公共危机事件时有发生。

2. 突发性

各种公共风险具有一定的隐蔽性和或然性,往往不易发觉或被隐匿而被推迟和掩盖。因而,公共危机的爆发具有突发性强的特点。其发生时间难以预测,过程难以控制,结果难以估量。

3. 较强的扩散性,波及面广,影响力增大

社会经济领域潜伏的各种风险很少是某种孤立的系统内风险,大部分会扩散、辐射到社会经济运行的各个方面。如金融危机的爆发,不仅导致系统性的和全局性的金融动荡,而且影响整个社会经济运行的各个方面。而全球化进一步加剧了这种扩散性,个别国家发生的金融危机会迅速波及全球。在目前全球化的趋势下,社会系统的精密程度也在提高,社会利益主体之间交往和冲突也在增加。从系统论的角度看,系统越复杂,它的可靠性也越差。在其他条件相同的情况下,诱发危机的渠道可能更多,危机的蔓延可能更严重。

同时,现代社会的公共危机能够很容易地突破地域限制,所产生的影响在时间上和空间上大大扩大了。1997年爆发的亚洲金融危机先从泰国发端,很快波及马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、新加坡、中国的台湾、香港以及其他国家和地区,又逐步向北波及至韩国、日本,进而危及俄罗斯、中东、欧洲和美国,足见危机的波及面之广。

在现代社会,公共危机的爆发会导致社会脱离正常轨道而陷入危机的非均衡状态,极易威胁社会公共安全,影响社会稳定。无论是经济危机、社会危机还是政治危机,如果在危机爆发初期没有及时予以控制,就有可能意味着更大危机的爆发。随着经济全球化进程的加速,转轨时期公共危机的全球化特征越来越明显。全球化不仅加速了公共危机的传播,而且增加了控制危机的难度。

三、突发公共事件的分类

(一) 西方学者的主要分类

西方学者对突发公共事件的类型划分,做过较为系统的研究。其中,荷兰莱登大学危机管理专家里尔·罗森塔尔按照危机发生前后的持续时间以及影响,将公共危机区分为四种类型^①:“龙卷风型”(快速发展,快速终结);“腹泻型”(逐渐发展,快速终结);“长投影型”(快速发展,逐渐终结);“文火型”(逐渐发展,逐渐终结)。

1. “龙卷风型”突发公共事件

即危机突然发生后会很很快平息,来去匆匆,不会给社会带来长久的影响。如劫机、劫持人质、空难导致的危机。一般认为,采用突击队攻击是解决劫机事件的最佳选择。在学者们看来,面对此种危机,政府必须采取果断行动,即使行动失败也比不采取行动要好。

2. “腹泻型”突发公共事件

这种危机有一个发展酝酿的过程,但爆发后很快结束。^②

3. “长投影型”突发公共事件

这种危机爆发具有突然性,但其后续影响深远,长时间内难以平息。形成此类危机有两种原因:一是未能充分治理危机的根源。如1965年美国洛杉矶发生黑人骚乱,危机虽然很快平息了,但事后人们意识到,种族歧视问题才是这一危机爆发的真正原因,其根源很难消除。1995年,洛杉矶黑人再次发生暴乱。二是危机处理失当,使一个小危机产生深远影响。如2003年初的“非典”灾难,2002年底就在我国广东省就有病例发现,但由于处理不当,应对有误,结果在较长的时间里产生危害,给我国社会和经济带来了不可低估的损失。

4. “文火型”突发公共事件

这种危机开始缓慢,逐渐升级,甚至没有明显的爆发过程,结束得也很缓慢。^③

(二) 我国学者关于突发公共事件的类型学划分

我国学者关于突发公共事件的类型学划分,比较庞杂。比较有代表性和影响力的观点有:

^① 《国外政府应对重大危机事件运作机制》课题组:《国外应对重大危机事件的理论与实践》,《国际技术经济研究》,2005(1)。

^② 典型案例如美国得克萨斯州发生的大卫教邪教危机和日本的奥姆真理教事件,在政府采取断然措施后,危机迅速结束。

^③ 典型案例如20世纪六七十年代的越南战争。美国卷入越南战争后,随着代价逐渐增大,决策者骑虎难下。当领导人认识到决策失误而决定从越南抽身时,却感到十分困难,越南战争整整拖了10年。



1. 从突发公共事件诱因的角度进行分类^①

从危机诱因的角度来看,危机事件实质上就是潜在的社会各种矛盾与社会问题积聚激化后的表现形式,或者说是冲突的人群试图通过非常规甚至极端的方式,促使有关部门解决没有预见或长期无力解决的问题。从本质上看,我国目前的危机事件的主体性质为非政治性,主要目的还是在于对公民权利和利益的维护,关注弱势群体,寻求社会平等;但也不能排除具有一定政治目的或寻求某一社会利益集团局部利益的行为动机。所以,我国目前国内危机可作如下分类。

表 1-1 我国目前国内危机事件的分类

类 型	引 致 因 素	一 般 冲 突 表 现 方 式
自然灾害型	环境破坏、疾病传播、各种自然突发事件	环境污染、自然灾害、突发性重大公共卫生和公共安全事件
利益失衡型	经济发展的不均衡、社会保障制度上的缺陷	罢工、集体上访、静坐、示威游行、集会
权力异化型	政府权能体系中的失效,如腐败、司法权不完善	集体上访、示威游行、暴力抗法、刑事案件
意识冲突型	意识形态领域出现异化形成的冲突,如宗教、民族冲突	大规模群体冲突、妨碍公务、刑事案件
国际关系型	与中国在国际格局中的发展相关	国家间的紧张局势、经济制裁甚至局部战争

2. 从突发公共事件的发生过程、性质和机理视角进行分类^②

根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,可以将公共突发事件划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件以及经济危机等五大类。

表 1-2 突发公共事件的类型划分

类 型	突发公共事件例示
自然灾害	水旱灾害,台风、冰雹、雨雪、高温、沙尘暴等气象灾害,地震、山体崩塌、滑坡泥石流等地质灾害,森林火灾和重大生物灾害等

^① 薛澜等:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,第17页,清华大学出版社,2003。

^② 薛澜等:《突发公共事件分类、分级与分期:应急体制的管理基础》,《中国行政管理》,2005(2)。

事故灾难	民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故,工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故,造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通讯、信息网络、特种设备等安全事故,核辐射事故,重大环境污染和生态破坏事故等
突发公共卫生事件	突然发生、造成社会公共健康严重损害的重大传染疫情,群体性不明原因疾病,重大食物中毒,重大动物疫情,以及其他严重影响公众健康的事件
突发社会安全事件	重大刑事案件、涉外突发事件、恐怖袭击事件以及规模较大的群体性突发事件
经济危机	资源、能源和生活必需品严重短缺,金融信用危机,其他严重经济失常和经济动荡等涉及经济安全的突发事件

3. 从公共危机综合标准的视角进行分类^①

按综合标准对公共危机进行类型划分,选取危机状态的结构复杂程度、性质以及控制的可能性等指标,将危机划分成结构良好性危机和结构不良性危机两类。

所谓结构良好性危机的主要特征表现为,此类危机并非历史久远、长期积累的问题,而是涉及核心的价值和根本原则程度较轻,涉及的问题较单一,涉及范围有限,对立双方的社会动员程度较低,冲突双方存在沟通关系和协商的可能性,对社会和政治体系的影响具有非根本性、不会导致体制激烈变革或对政权产生严重的冲突等。面对此类危机,政府控制危机局势的难度相对不大;但是如果处理不当,也存在转化为恶性不良危机的可能性。

所谓结构不良性危机,通常是指具有以下基本特征的危机状态:(1)危机是在现实问题上发生的,但诉求的目标却是非现实的、难以达到的;(2)危机涉及社会核心价值的争论,非短期内可以辨清;(3)危机问题是历史遗留下来长期悬而未决的;(4)危机涉及的利害关系人较多;(5)危机是复合型的,具有诸多矛盾聚合的特征;(6)解决危机的方案有限,并具有风险性和不确定性,难以寻找到易为双方接受的妥协性方案;(7)危机的发生,就其影响范围而言具有全局性;(8)对立方社会动员程度较高,介入参与人群较为广泛;(9)组织化程度较高,如建立非法社团、反抗组织甚至军事组织等;(10)大规模群众性游行、示威、罢工、宣传等非法手段,有可能失控发展为非法及诉诸暴力冲突的倾向;(11)较高级别的意识形态冲突;(12)存在外来势力的介入;(13)危机持续时间较长,对抗系数不断升高;(14)危机双方的沟通与协商困难业已中断;(15)危机的升级已不可避免;(16)危机的发展对社会秩序和政治体制影响较大或很大,一旦失控有可能导致社会发生体制性变革;(17)危机管理方

^① 胡宁生:《中国政府形象战略》,第1173~1177页,中共中央党校出版社,1999。