

 税务干部培训系列教材

Shuiwu Jiguan
Tufa Shijian Yingdui

税务机关 突发事件应对

付立红 于魏华 著



 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

税 税务干部培训系列教材

Shuiwu Jiguan

Tufa Shijian Yingdui

税务机关 突发事件应对

付立红 于魏华 著



图书在版编目 (CIP) 数据

税务机关突发事件应对 / 付立红, 于魏华著. —大连: 东北财经大学出版社, 2018.6

(税务干部培训系列丛书)

ISBN 978-7-5654-3168-5

I. 税… II. ①付… ②于… III. 税收管理-中国-干部教育-学习参考资料 IV. F812.42

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第 104328 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街217号 邮政编码 116025)

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 358千字 印张: 17.5 插页: 1

2018年6月第1版

2018年6月第1次印刷

责任编辑: 孙晓梅

责任校对: 刘东威 刘 佳

封面设计: 冀贵收

版式设计: 钟福建

定价: 48.00元

教学支持 售后服务 联系电话: (0411) 84710309

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

如有印装质量问题, 请联系营销部: (0411) 84710711

税务干部培训系列丛书编审委员会

主任委员：佟俊海

副主任委员：郭江

委员（以姓氏笔画为序）：

王化敏 王占锋 王奇志 王宝田 付立红

刘宇 吕春生 曲川 佟俊海 张久慧

张永刚 张亚明 张秀梅 张昱东 张紫东

张雅君 周亚县 周家才 敖汀 郭成

郭江 崔晓妍 梁亚红

前 言

2007年8月30日通过的《中华人民共和国突发事件应对法》中对突发事件的界定是：突发事件是指突然发生，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。突发事件、突发事件应对是具有中国特色的名词，国际上通常使用危机、危机管理等概念。突发事件应对本身就是行政管理中非常态管理的重要内容，突发事件具有巨大的威胁性和后果的严重性，必须重视突发事件的预防和应对。突发事件是一种造成或可能造成严重后果的危机，对决策者的核心价值构成威胁，这种威胁既可能是局部的破坏，也可能是根本性的毁坏。威胁性达到巨大的程度，会给人们的生命财产带来巨大的损失，人们正常的生活被打乱，国家权力的正常运行被阻断，社会组织面临崩溃的威胁，必须采取特殊的对抗措施才能恢复秩序。不仅如此，非常态管理工作做不好不仅会影响常态工作的正常运行，甚至会抹杀常态工作的成果。

公务员作为政府管理的主体，其素质决定政府管理的水平和效率，其言行受到社会和公众的普遍关注，其应对突发事件的能力更体现政府的责任意识和管理效能。作为一名税务机关的公务员，我们要适应时代发展的要求，要加强学习，不断更新知识，进而提高自己的思想政治素质和应对突发事件的能力，做到与时俱进、永不懈怠，不断适应新的形势，抓住机遇，迎接一切挑战。

随着社会不断发展进步，各层级突发事件应对主体的应对能力不断提升，在现阶段，我国应急管理已从最初的强调突发事件的应对发展到注重风险管理。风险管理更强调事前管理，危险源查找、风险评估、预警、预测机制建设、预案制定等是十分重要的工作，对防止突发事件发生及发生后缩短破坏时间，意义十分重大。这样的观点在本书中都有充分的体现。

本书依据《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》，明确了应急管理的主体、原则、体制、机制、程序、责任等，全面、系统

地阐述了突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动。本书的创新主要体现在以下几个方面：

第一，针对性强。本书主要针对税务机关、税务干部编写，具有较强的针对性。在已出版的应急管理和危机管理方面的教材中，没有专门针对税务机关和税务干部编写的。税务机关存在的依据和宗旨都有很强的特殊性，所以在应急管理的内容、要求、过程、重点等方面会有所不同。本书主要围绕税务机关、税务干部的突发事件应对工作展开，针对性强。

第二，编写体例的创新性。已出版的应急管理方面的教材，多从应急管理的内容入手进行编写，这容易导致一些内容的重复。为了避免这个问题，本书在编写的过程中，依据我国现阶段已经形成的“一案三制”应急管理宏观框架和体系，从逻辑关系上重新梳理了应急管理的内容和要求，进行了体例创新，在内容完整的基础上，强调内容之间的内在逻辑联系。

第三，观点的突破性。本书是为税务干部编写的培训教材，我们在编写前对税务局（所）做了大量的调研工作。在调研过程中，我们发现，税务干部已有的根深蒂固、习以为常的观念，与科学管理的要求存在差异、冲突，本书针对这种情况，提出了一些具有突破性的观点，以帮助税务干部树立正确的认知，找到正确的方向。

第四，侧重操作实务。税务干部作为成人学习者，有着明显的群体特征。他们有很强的独立性并能自己学习；积累了丰富的生活经验，而这些经验对学习来说是丰富的资源；学习需求与变化着的社会角色紧密相关；以问题为中心进行学习，并且对可以立即应用的知识感兴趣；他们的学习动机主要来自内部而不是外部。因此，本书在编写的过程中，侧重操作实务方面的内容。书中有大量的示范性案例和能力测试，便于税务干部通过具体演练获得能力的提升。

著者

2018年4月

目 录

第一章

突发事件概述 / 1

- 第一节 突发事件的界定 / 2
- 第二节 突发事件的诱因 / 8
- 第三节 突发事件的分类 / 12
- 第四节 突发事件的分级与分期 / 17

第二章

突发事件的预警、预控与应急预案 / 21

- 第一节 突发事件预警体系的建立 / 22
- 第二节 突发事件的预控工作 / 29
- 第三节 应急预案 / 35

第三章

突发事件应急管理机制建设 / 49

- 第一节 监测机制 / 50
- 第二节 研判机制 / 54
- 第三节 信息报告机制 / 56
- 第四节 预警机制 / 63
- 第五节 先期处置机制 / 68
- 第六节 快速评估机制 / 72
- 第七节 决策指挥机制 / 77
- 第八节 协调联动机制 / 83
- 第九节 信息发布机制 / 87
- 第十节 恢复重建机制 / 95

- 第十一节 救助补偿机制 / 100
- 第十二节 心理抚慰机制 / 103
- 第十三节 调查评估机制 / 105
- 第十四节 责任追究机制 / 111

第四章

健全我国应急管理体制 / 115

- 第一节 应急管理体制概述 / 115
- 第二节 应急管理体制的构成 / 117
- 第三节 我国应急管理体制的现状 / 121
- 第四节 我国应急管理体制的健全 / 132

第五章

应急管理的法制建设 / 137

- 第一节 应急管理法制的概述 / 138
- 第二节 我国应急管理的法制建设 / 147
- 第三节 加强应急管理法制化建设 / 154

第六章

中外应急管理的比较与借鉴 / 166

- 第一节 美国应急管理的经验 / 167
- 第二节 英国应急管理的经验 / 175
- 第三节 日本应急管理的经验 / 185
- 第四节 国外应急管理经验对中国的启示 / 195

第七章

群体性突发事件的应对 / 202

- 第一节 群体性突发事件概述 / 203
- 第二节 群体性突发事件处置的原则和步骤 / 207
- 第三节 处理群体性突发事件的机制、方法与要求 / 211
- 第四节 涉税群体性突发事件的防范与处置对策 / 216

附录

- 附录一 国家突发公共事件总体应急预案 / 224
- 附录二 国务院关于全面加强应急管理工作的意见 / 230
- 附录三 国家特别重大、重大突发公共事件分级标准 / 237
- 附录四 中华人民共和国突发事件应对法 / 248
- 附录五 突发事件应急预案管理办法 / 258

附录六 办税服务厅突发事件应急管理办法（试行） / 263

附录七 ××国税局办税服务厅应急处置预案制度 / 265

参考文献 / 270

第一章

突发事件概述

【学习目标】

- ◇ 掌握突发事件的基本特征
- ◇ 熟悉突发事件、突发事件应对、危机、危机管理的含义
- ◇ 了解突发事件的分级、分类、分期标准

【案例导引】

我国是世界上遭受自然灾害最严重的国家之一。自然灾害平均每年造成近 2 万人死亡，直接经济损失高达国家财政收入的 1/4~1/6。20 世纪全球发生的破坏性地震中，我国占 1/3，死亡人数占 1/2。最近 50 年来，477 次地震死亡 27.28 万人，直接经济损失 420 亿元；全国有 2/3 的国土面积不同程度受到洪水威胁，特别是长江、黄河、淮河等七大江河的中下游地区，集中了全国 1/2 的人口、3/4 的工农业产值，洪涝灾害的威胁更为严重。1998 年发生的特大洪水，使 3.34 亿亩农田受灾，死亡 4 150 人，仅直接经济损失就达 2 551 亿元。近几年来，每年因各类事故造成 13 万多人死亡、70 多万人受伤，直接和间接经济损失约 2 500 亿元。仅 2003 年，道路交通事故死亡 12 万多人，煤矿事故死亡 6 434 人，火灾事故死亡 2 497 人。

目前全球新发的 30 余种传染病已有半数在我国发现。2003 年全国按规定报告的 27 种传染病发生近 260 万例，其中死亡 6 474 人，死亡率 0.48/10 万。特别是非典疫情，波及 24 个省份的 266 个县（市、区），报告病例 5 327 例，死亡 349 例。

我国最近十多年的突发事件，包括自然灾害、生产安全等方面的事故，在经济上所造成的损失，每年大约在 6 000 亿美元，约占 GDP 的 5%~6%。各种事故的总量，每年增长的幅度也在 6% 左右，最高的年份为 22%。曾有专家做了一个统计，我国每年发生的事故，平均分摊到公务员身上，数量是每年每人一件。这对从中央到地方政府的公务员来说，是一个巨大的压力。提高应对突发事件的能力，对于公务员来说是当务之急。

资料来源 吴江. 公务员通用能力大讲堂 [M]. 北京：国家行政学院音像出版社，2003.

我们生活的时代，各类突发事件频繁发生，给我们正常的生产、生活带来了巨大的冲击。什么样的事件是突发事件？如何科学地界定突发事件？它有哪些基本特征？这一系列基本问题对于及时识别突发事件、判断是否启动应急处理程序，以及制定科学的应对方案，将突发事件的影响和破坏控制在最小的范围内，具有重要的意义。

第一节 突发事件的界定

一、什么是突发事件

“事件”这一名词是指历史上或社会上发生的大事情。突发事件的概念，从字面上看，是指突如其来的、出乎预料的、令人猝不及防的事件。突发事件是指影响社会局部甚至社会整体的大事件，而不是个人生活中的小事件。我国学者从不同的研究角度对突发事件做了界定。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。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。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、社会秩序和公共安全，乃至影响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。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。可以说，突发事件就是人们尚未认识到的在某种必然因素支配下瞬间产生的、给人们和社会造成严重危害、损失且需要立即处理的破坏性事件。在《国家突发公共事件总体应急预案》中，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、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事件”。这一定义明确了国家公务员应对的突发事件是指在日常工作中难以预料、突然发生的，危害人民生命财产安全，带来或可能带来严重社会后果和影响的事件。我们以此作为本书对突发事件的定义。

什么是税务机关要应对的突发事件呢？目前，国内学术界对税务机关应对的突发事件进行了初步的探索，取得了一定的成果，但还存在如下问题：一是概念不够清晰。从严格意义上讲，涉税突发事件是指税务系统突然发生的、难以按常规处理的，可能给组织带来较大危害的事件，其主体只能是税务机关和税务干部。二是研究不够深入。没有运用解释力更强的理论来全面剖析涉税突发事件的形成机理，仅仅抓住了部分真理。三是与实践结合不紧密。笼统、空泛的阐述居多，对影响税务机关长治久安的突发事件没有提出有针对性的预防与处置措施。

国家税务总局关于《税务系统应急管理暂行规定》第2条规定：“本规定所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重危害，需要采取应急处理措施予以应对的地震等自然灾害、火灾等事故灾难、疫情等公共卫生事件以及信访、舆情、机关安全、信息系统安全、征管等涉税突发事件。”

二、突发事件的特征

1. 突发事件的一般特征

第一，突发性。突发性是突发事件的首要特征。尽管突发事件可能有较长的潜伏期，但其发生往往具有一定的偶然性和突发性。按照事物的发展规律，任何事件的形成通常都有一个由量变到质变的过程，即萌生、形成和发展。但突发事件由量变到质变的过程具有特殊性，这种特殊性集中体现在它的突发性上。突发事件的突发性是指对于突发事件能否发生，什么时间、什么地点、以什么样的方式爆发，以及爆发的程度等情况、爆发后人们会有什么样的反应等，人们都始料未及，难以准确地把握。突发事件的起因、规模、事态的变化、发展趋势以及事件影响的深度和广度也不能事先描述和确定，是难以预测的。这反映了突发事件具有极大的偶然性和随机性。正是由于突发事件的突发性，它在较短的时间内就会迅速成为社会关注的焦点和热点，并产生巨大的震撼力和影响力。

第二，紧急性。突发事件的一个重要特征就是其处理时间的紧迫性。由于突发事件事出偶然、发展迅速，在出现时往往已经造成一定的后果，如交通堵塞、人员伤亡等，必须迅速控制事态发展，及时采取应对措施，缓解、防止事态升级、损失扩大，因而必须在第一时间做出决定。即使是在有关信息不充分、资源有限的条件下，也要快速、果断地决策。

第三，不确定性。突发事件的发生时间、实际规模、影响深度、发展趋向都是难以预测的，呈现出多样性和变换性。突发事件具有高度的不确定性：一是发生状态的不确定性。突发事件在什么时间、什么地点、以何种形式和规模爆发通常是无法提前预知的。如果突发事件没有不确定因素，也就不属于突发事件了，因为这样的事件可预先做好充分的准备工作，用通常的办法去应对。二是事态变化的不确定性。突发事件发生之后，由于信息不充分和时间紧迫，绝大多数情况下的决策都属于非程序化决策，响应人员与公众对形势的判断和具体的行动以及媒体的新闻报道，都会对事态的发展造成影响。许多不确定因素随时发生变化，事态的发展也会随之出现变化。三是人们的反应的不确定性。突发事件发生之后，人们会有什么样的情绪、认知、行为反应，也是不确定的。例如2011年3月11日日本大地震造成福岛核电站核泄漏，在我国，很多居民误信食用碘盐能防止核辐射，于是大量抢购食盐，造成市场上一定程度的“盐荒”，许多超市的碘盐被抢购一空，个别商家也

趁机提价。我国政府及时采取措施，平息了“盐荒”事件。

第四，危害性。突发事件往往具有较大的社会危害性，对社会正常秩序和核心价值造成破坏或威胁，危及社会的公共利益和社会成员的生命财产。突发事件往往是那些在一定范围内引起较大危害的事件，直接威胁人类生命、财产安全以及社会的稳定等，而且这样的危害会在短时间内大范围蔓延，造成更严重、更广泛的危害或次生灾害。突发事件造成的损害有直接损害和间接损害，不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破坏上，而且体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击上，进而渗透到社会生活的各个层面。突发事件越严重，其危害范围和破坏力就越大，所造成的危害会在短时间内大范围蔓延，滋生出更严重、更广泛的危害。比如，2004年年底，印度洋海啸的暴发对印度尼西亚、斯里兰卡等南亚和东南亚国家造成了巨大的人员和社会损失，这次由一次海底地震引发的海啸在几个小时内就蔓延了数十个国家。

第五，连锁性。突发事件常常成为引发大的、广泛的社会危机的第一张“多米诺骨牌”。突发事件的出现往往不是一个单纯、孤立的事件，而是有深刻、复杂的社会原因。突发事件发出后，也常常和其他事件发生直接的联系，若处理不当，可能会使一个小的突发事件成为引发一项大的社会危机的第一张“多米诺骨牌”。如一个与消费者之间的小官司，可能使销售额80亿元、15万员工的三株公司迅速崩溃。

第六，信息的有限性。突发事件发生后，信息是极度匮乏和有限的，而且常常难辨真伪。一是信息不完整。在突发事件发生后，由于时间紧迫，决策者不可能在非常有限的时间内了解和掌握所有的事态发展信息。二是信息不及时。由于突发事件事态发展急剧变化，事件信息从事发现场传输到指挥决策机构，中间经历了多个环节，因此，决策者对突发事件的相关信息的了解和掌握就有滞后性。三是信息不准确。在信息的反馈和处理过程中，信息极易失真，难以保证其准确性和有效性。

第七，群体性。公务员所面临的突发事件，一般都是公共管理领域的群体性事件，涉及多人或在较大人群范围内具有较大影响。自然灾害等灾害类突发事件也涉及公共利益和群体活动，对社会公共秩序会产生相当大的影响。群体性是公务员要处理的突发事件的重要特征，仅涉及单个个体或仅在小范围内产生影响的事件一般不属于公务员要处理的突发事件的范畴。

2. 涉税突发事件的特征

税务机关要应对的突发事件，除了具有突发事件的一般特征外，还有一些需要强调的不同之处：

第一，突发事件应对的主体是税务机关或税务干部，而不是政府或纳税人。

第二，突发事件应对的客体是可能或已经发生的突发事件，而不仅仅是税务风险或税务机关突发事件。风险管理更强调不确定性和事前的预警管理；突发事件管

理更强调事件发生的突然性和事中的应急管理；危机管理则既包括事前的侦测和预警，又包括事中的应急与应对，还包括事后的评估与恢复，是对突发事件产生、发展和消亡的全过程管理。

第三，突发事件应对的内容是一套有计划、有系统的方法，而不是临时的、零散的应对办法。这套方法包括体制、机制、法制、预案建设和计划、组织、控制、激励、领导等环节以及人力、财力、物力等资源的准备。这套方法体系既应包括突发事件的普适法则，又不能缺少税务机关突发事件应对的特殊准则，需要预留足够的权衡和变通空间，使管理者能在把握规律的同时具体问题具体分析。与此同时，在这套方法体系的实施过程中，还需要审时度势、分步推进、不断改进，切忌一蹴而就、急功近利。

第四，税务机关突发事件应对的目标是不辱使命、践行宗旨、达成目标。税务机关突发事件应对脱胎于税务机关业务和政务工作，成型于管理方法体系的建立健全，并最终为实现税务机关的使命和目标服务。发生突发事件，一定是税务机关的业务或政务工作出了问题；税务机关的业务或政务工作目标未达成，也与税务应急管理缺失密不可分。也就是说，税务机关突发事件应对不是为了应对而进行的管理活动，而是为了实现税务工作全面、协调、可持续发展而必不可少的管理活动。

税务机关突发事件应对有其独特的管理主体、管理客体、管理内容和工作目标，既包括事前的风险管理，又包括事中和事后的税务机关突发事件应对。税务机关突发事件应对围绕税务机关的使命和总体工作目标展开，为税务机关其他各项工作服务。

三、相关的几个概念

为了更深刻地理解突发事件的含义，我们来看一下与突发事件相近的或相似的概念以及它们的异同。

如前文所述，突发事件是人们对于出乎意料的事件的总称。这种事件通常会造成巨大的经济损失、环境破坏、人员伤亡，甚至危害国家的政治安全、经济安全、金融安全、社会安全等。“突发事件”这个概念并不规范和科学，它所涵盖的外延仅指时间，而它的内涵并不明确，因此，国外使用更多的是“危机”这一概念。突发事件可以理解为突然发生的形成危机的事件，而突然发生的并未形成危机的事件并不能称为突发事件。

1. 紧急事件

紧急事件就是突然发生、具有不确定性、需要响应主体立即做出反应并得到有效控制的危害性事件。我们很难在英文文献中找到一个完全符合中国特定意义情境的“突发事件”的对应翻译，我国学者在翻译突发事件的时候，通常用的是

Emergency; 解释紧急事件的时候, 通常将其内涵扩大。必须注意的是: 第一, 英文中的 Emergency 往往不具有国内“突发事件”这一概念本身所体现的大规模的、影响严重的特性, 而往往是个体的、家庭的或者是其他较小单位所面临的即时性问题。这可能就是突发事件与紧急事件之间的区别。第二, “突发”的内涵与外延比“紧急”狭窄。突发事件属于紧急事件, 但紧急事件并不一定是突发事件。第三, 突发事件与紧急事件的要素是一样的, 但突发事件强调事件发生在时间上的突然性, 紧急事件强调的是主体应对事件的反应时间的紧迫性。“紧急”总是与事件发生形式的突然性、主体反应时间的有限性、需要立即采取行动密不可分的。“突发事件”与“紧急事件”这两个概念强调了事件的不同侧面, 是最相近的两个概念。《国家突发公共事件总体应急预案》将突发事件定义为紧急事件。

2. 危机事件

学术界对于“危机”的概念有过多种不同的定义。罗森塔尔认为, 危机是对一个社会系统的基本价值和行为结构造成的严重威胁, 并且在时间压力和不确定性很强的情况下必须对其做出关键性决策的事件。赫尔曼将危机定义为某种形势, 在这种形势中, 其决策主体的根本目标受到威胁, 而且做出决策的反应时间有限, 其发生也出乎决策主体的意料之外。巴顿认为, 危机是一个会引起潜在负面影响的具有不确定性的事件。

综上所述, 危机是一种对社会、自然系统的各个不同层面突然释放冲击, 使系统发生混乱、失序、不平衡, 而对系统的基本目标的实现构成巨大威胁, 要求系统内各组织必须在极短的时间做出关键性反应的突发事件。换言之, 危机即国家全局或局部出现严重天灾、大规模混乱、暴动、武装冲突、战争等, 使社会秩序遭受严重破坏, 人民生命、健康和财产遭受直接威胁的非正常状态。

突发事件与危机事件的区别在于: 第一, 危机事件多指人为造成的、已经或者将会置较多人于不利处境的事件, 即指事物具有高度危险性和高度不确定性的情形; 而突发事件既有人为的, 也有自然因素造成的。第二, 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; 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。第三, 突发事件强调即时性; 危机不强调即时性, 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结果, 是个比突发事件更有弹性的概念。赵士林等人将两者作为一个共同的逻辑起点来阐述, 危机是正在隐伏, 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。

在名词的实际使用上, 突发事件具有一定的中国特色。在我国, 无论在学术研究上还是在实践中, 人们习惯于使用“突发事件”与“突发事件应对”这样的名词, 但其内涵和外延都有了不同的拓展。国际上经常使用“危机”与“危机管理”

这样的名词。在本书中，我们不严格区分突发事件与危机、突发事件应对与危机管理、公共危机与突发公共事件这几对名词，而是根据情况混用。

3. 灾难

灾难的源泉主要来自自然界或人为的事故（如空难、海难事故等），其发生具有不可预测性与不可抗拒性。灾难强调的是事件具有的悲惨后果，并没有强调时间上的紧迫性。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，还有事件发生原因与类型的多样性，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、外交等领域，发生的领域更加宽广。灾难是由外在因素决定的，与人的意志抉择无关，人们在灾难面前往往表现得被动无助。灾难比突发事件的内涵狭窄。

4. 风险

风险的意思是面临危险、即将到来的危险。乌尔里希·贝克（Ulrich Beck）在《风险社会》一书中认为，风险是个指明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有可预见性，从而控制不可控制的事情。风险侧重于表征来自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、非典病毒等。风险强调一种潜在的威胁，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。从理论上讲，如果人们能够合理地利用科学技术，建立起有效的预警机制，很多风险还是可以从根本上预防和消除的。突发事件和风险事件都具有不确定性，但风险更加强调未来的时间中危险发生的可能性，而突发事件强调的是当前已经发生了的危险。风险在一定程度上由人的认识和决断所决定，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。我们引入风险观念与风险意识，对许多突发事件就可以未雨绸缪，化被动为主动。

紧急事件、危机、灾难、风险这些与突发事件相近的、相似的概念，可以说已经涵盖了突发事件的各种含义。在许多论述突发事件的文章中，并没有将这些概念与突发事件作严格的区别，而是混用。即使对“突发事件”概念本身，学者们由于受到本身专业背景的影响，较为突出“突发事件”概念中某一方面的特质而忽视了其他方面的特质。如管理研究者强调突发事件造成的危机与风险，强调它的难于管理；新闻学者强调突发事件的新奇性、爆炸性和报道性；而社会学者则会分析突发事件对于社会行动和社会结构的冲击。所以，各种定义难免会出现不尽一致的情况。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，能认识到危机也是机遇，注意

到突发事件定义与范畴的可变性，在应对突发事件的各个环节都有创新的可能。

第二节 突发事件的诱因

对突发事件诱因进行分析和研究，不但有助于突发事件预防关口前移，而且有助于预警信息的及早捕捉。

一、我国现阶段突发事件的一般诱因

20世纪90年代以来，我国进入一个突发事件频繁发生的时期。我国现阶段突发事件频繁发生的诱因既有社会层面的，也有组织和个人层面的。从社会层面看，我国经济发展具有不平衡性，由此引发的地区发展差距拉大、贫富差距拉大、城乡发展差距拉大带来诸多矛盾。从组织层面看，主要是政府的体制性弊端引发的诸多问题。从个人层面看，个体的心理、行为偏差引发了人们对现实和现状的种种不满和心态失衡。

我国正处在经济转轨和社会转型的过程中，政治、经济改革触及深层次的体制问题。在这样的变革过程中，利益和权力将在不同的主体之间进行重新分配、转移，可能诱发不同的突发事件。具体来说，基于我国社会转型的实践，突发事件的诱因主要有：

1. 社会转型引发的矛盾是突发事件发生的基础性诱因

在社会转型期，社会整体结构、社会资源结构、社会区域结构、社会组织结构及人们的社会身份结构都在发生变化，社会的同质性进一步消解，社会的异质性不断增加，这使得追求同一性和稳定性的传统社会控制机制失去了基础。伴随着阶层、群体和组织的分化，不同社会群体和阶层的利益意识不断被唤醒和强化，利益的分化也在不断发生。在各种社会资源有限的前提下，多元化的利益群体不可避免地相互竞争和冲突，社会分化的加速也必然在社会成员的思想观念和意识形态中有所反映，人们的价值观念、思维方式、人文关怀等不断趋于多元化，一些与主流意识形态不同甚至是截然相反的价值观也会大量涌现。人们受到各种各样价值观的冲击，容易导致价值观体系混乱，从而无所适从，诱发许多社会问题，甚至是突发公共事件。

2. 基层组织社会控制弱化、社会权威机构失衡是突发公共事件发生的体制性诱因

改革开放以来，我国社会基层组织的社会控制力呈明显的弱化趋势，尤其是在农村，乡村基层组织对农民的行政控制严重弱化。基层组织对群众的号召力、凝聚力 and 说服教育作用大大减弱。由于基层政权的权威性受到质疑，国家权威就很自然