

• 全国党校行政学院系统应急管理系列教材 •

应急管理通论



李雪峰 等 著

 中国人民大学出版社

非
外
借

• 全国党校行政学院系统应急管理系列教材 •

应急管理通论



李雪峰 等 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理通论/李雪峰等著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 9
全国党校行政学院系统应急管理系列教材
ISBN 978-7-300-25607-8

I. ①应… II. ①李… III. ①突发事件-公共管理-高等学校-教材 IV. ①D035. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 032722 号

全国党校行政学院系统应急管理系列教材
应急管理通论

李雪峰 等 著

Yingji Guanli Tonglun

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号
电 话 010-62511242 (总编室)
010-82501766 (邮购部)
010-62515195 (发行公司)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 天津中印联印务有限公司
规 格 185 mm×260 mm 16 开本
印 张 17.5
字 数 405 000

邮政编码 100080

010-62511770 (质管部)

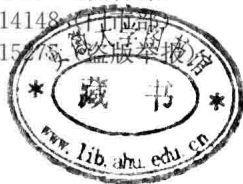
010-62514148 (发行部)

010-62515195 (发行公司)

版 次 2018 年 9 月第 1 版

印 次 2018 年 9 月第 1 次印刷

定 价 49.80 元



版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

全国党校行政学院系统应急管理系列教材

专家委员会

主任委员 闪淳昌

副主任委员 刘铁民 丁 辉

委 员 (以姓氏笔画为序)

马怀德 王重高 邓泉国 包亚宁 李树林

肖文涛 余 廉 张成福 高小平 梁晓霞

彭宗超 董 武 童 星 薛 澜

编审编委会

主任委员 龚维斌 马宝成

副主任委员 刘 钊 杨永斌

委 员 (以姓氏笔画为序)

邓云峰 李 明 李雪峰 宋劲松 张小明

钟开斌

编写工作组

组 长 张小明

副组长 李雪峰 邓云峰 宋劲松 王彩平

组 员 (以姓氏笔画为序)

王 华 李 明 张 磊 钟开斌 逯惠艳

董幼鸿 董泽宇 蔡和平

创新的必要

突发事件应对是一个复杂的社会实践领域，需要高水平的管理实践和大批专业化管理人才，这就需要强有力的总体性、框架性应急管理知识体系来支撑。随着理论和实践的发展，基础应急管理知识体系尽管已经初步建立，但仍需进一步深化和创新。一方面，在全面实现小康社会的中华民族伟大复兴历史征程中，应急管理被赋予了支撑安全发展的使命，人民群众对应急管理的需求、应急管理实践者对应急管理知识与工具的期待更高了；另一方面，应急管理理论和实践的发展给应急管理知识体系创新提供了大量有价值的和鲜活的素材。因此，为了进一步深入探究综合应急管理之法，为了进一步扎实推进应急管理科学化、规范化，为了进一步培养高水平专业化应急管理人才，基础应急管理知识体系需要新的提炼、整合与创新。

本书的立意

目前，应急管理概论类著作主要有三类：一是专著类，典型的如《应急管理：中国特色的运行模式与实践》^①、《中国应急管理：理论、实践、政策》^②、《现代应急管理理论与

① 闪淳昌. 应急管理：中国特色的运行模式与实践. 北京：北京师范大学出版社，2011.

② 童星，等. 中国应急管理：理论、实践、政策. 北京：社会科学文献出版社，2012.

方法》^①、《公共安全管理：整合与重构》^②；二是教材类，典型的如《应急管理概论：理论与实践》^③，以及国家行政学院和一些地方应急管理培训机构编写的培训教材；三是译著类，如《应急管理概论》^④。本书力图博采众长，并力求有所突破。

鉴于本书的基本定位是应急管理领域高水平人才培养的教科书，它必须是立足当代中国，而面向现代化、面向世界、面向未来的^⑤。为此，本书致力于实现三个平衡。

第一，平衡理论知识与实践方法。本书着眼于面向现代化，就要充分反映现代应急管理理论研究成果，既注重应急管理理论知识，也注重应急管理实践方法。本书与研究论著不同，要反映实践需要；本书也与通常的培训教材不同，要有理论高度。当然，面向现代化并非抛弃过往的应急管理智慧。恰恰相反，为培养中国特色的现代化应急管理人才计，本书也要充分反映中国古代文化中优秀的应急管理思想，这些思想也应当成为现代应急管理理论体系的有机组成部分。

第二，平衡中国与外国的实践方法。本书着眼于面向世界，在反映中国应急管理实践方法与要求的同时，也要充分反映现代国外的先进应急管理实践。学习不同应急管理体系中的方法，有助于在比较中把握应急管理的最佳实践。

第三，平衡对当前应急管理规范、惯例等的遵从与超越。应急管理要面向未来，既要立足现实又要超越现实。本书将充分反映当前实践中被证明有效的思想与做法，同时也不囿于当前的做法，推荐应当采取的更好的做法。

本书特色

在基本方法原则方面，作为一本研究性教材，本书努力做到：遵从理论联系实际原则，既要避免抽象的理论“转载”，也要避免简单的事例堆砌；践行科技创新精神，既要充分反映已有的研究成果，也要有所创新和超越；遵循教育科学规律，既要体现理论知识体系的完整性，也要注重读者学习研究的便利性。

在具体叙述方法和内容方面，本书着力从多角度对应急管理做全景式阐述，着重体现以下特点：

第一，逻辑与历史相统一。本书既介绍突发事件应急管理的概念与方法，也阐述应急管理的历史演进。应急管理概念与方法将有助于读者掌握应急管理的理论知识体系和必要的背景知识；应急管理历史演进将有助于读者深刻理解今天应急管理体系的历史必然性。

① 陈安，陈宁，倪慧芸，等. 现代应急管理理论与方法. 北京：科学出版社，2009.

② 张海波. 公共安全管理：整合与重构. 北京：生活·读书·新知三联书店，2012.

③ 闪淳昌，薛澜. 应急管理概论：理论与实践. 北京：高等教育出版社，2012.

④ 林德尔，普拉特，佩里. 应急管理概论. 北京：中国人民大学出版社，2011.

⑤ 1983年10月1日，邓小平为北京景山学校题词：“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”。这为新时期我国教育体制的改革和发展指明了正确的方向。后来，人们又将“三个面向”的内涵延伸到科技及其他社会生活领域，作为本领域、本行业改革、开放工作的指导方针和行动口号。这“三个面向”对于应急管理学科建设而言，显然是富有生命力的。

第二,从总论到分论。本书先阐述应急管理总体性问题,再阐述分项管理职能。在总体问题方面,应急管理理念是应急管理的无形精神方面,应急管理体系是应急管理的有形系统方面。在上述两部分内容的基础上,再分述应急管理的各项具体职能。

第三,以应急管理职能为主线。与以往应用性应急管理概论著作以突发事件应对的业务过程为主线不同,本书以应急管理职能为主线,阐述每项职能的内容、过程、方法。以职能为主线,有助于读者更好地把握应急管理工作的规律,掌握应急管理基本技能。

第四,正文与附文有机结合。本书除了各章正文,还在各章正文后附有专栏和阅读材料。这些材料有典型案例、背景介绍、额外知识点等内容,是正文的补充和延伸,与正文一起成为本书知识体系的有机组成部分。

框架结构

基于上述定位与思路,本书由三个部分组成:

第一部分为导论部分,包括第1、2、3章。

第1章是“突发事件概述”,阐述突发事件概念的内涵与外延、主要特征和基本过程。

第2章是“应急管理概念”,阐述应急管理的基本含义、系统特征和多维视角下的具体形态与特点。

第3章是“应急管理历程”,阐述各个历史时期中外应急管理的历史,并对应急管理的未来发展做出展望。

第二部分为应急管理总体介绍部分,包括第4、5章。

第4章是“应急管理理念”,对应急管理所需要遵循的指导思想进行概括,对应急管理的伦理问题与化解进行讨论,对应急管理理念的提炼与功用提出建议。

第5章是“应急管理体系”,从系统的角度阐述应急管理的系统要素与系统动力。其中:

第1节是应急管理主体,阐述应急管理的各类主体及政府应急管理体制。

第2节是应急管理过程,阐述应急管理的各个环节管理过程及应急管理能力提升。

第3节是应急管理规范,阐述应急管理法律法规规范的结构与应急管理规范体系建设。

第4节是应急保障,阐述突发事件应对的人力、物力、科技产业等方面的保障,以及应急保障能力建设。

第三部分为应急管理职能介绍部分。

这一部分包括第6~10章,包括应急计划、组织、领导、沟通、控制五章。每章中的各节按照概述、常态、非常态三个方面进行叙述。其中:

“概述”节阐述计划、组织、领导、沟通、控制各项职能的原理及其在应急管理领域的含义与形式。

“常态”节阐述在日常预防、监测与应急准备过程中的计划、组织、领导、沟通、控制各项职能的实现方式与方法。

“非常态”节阐述突发事件发生后的预防与监测，以及应急响应、恢复重建过程中的计划、组织、领导、沟通、控制各项职能的实现方式与方法。

目 录



第 1 章 突发事件概述	1
1.1 突发事件的内涵与外延	1
1.2 突发事件的主要特征	7
1.3 突发事件的基本过程	12
本章小结	17
关键术语	17
复习思考题	17
阅读材料 “3·11” 东日本大地震连锁效应	18
第 2 章 应急管理概念	21
2.1 应急管理的基本含义	21
2.2 应急管理的主要特征	26
2.3 应急管理相关概念与理论	28
本章小结	35
关键术语	35
复习思考题	35
阅读材料 “8·12” 天津港瑞海公司危险品仓库火灾爆炸事故	36
第 3 章 应急管理历程	40
3.1 国际应急管理发展历程	40
3.2 中国应急管理发展历程	51
3.3 回顾与展望	61
本章小结	64
关键术语	64
复习思考题	64
阅读材料 中国古代人抵御灾害思想摘编	64

第4章 应急管理理念	73
4.1 应急管理理念的概念	73
4.2 应急管理核心理念	76
4.3 应急管理理念的功能与作用	82
4.4 应急管理伦理问题	86
本章小结	89
关键术语	89
复习思考题	89
阅读材料 桑枣中学的应急管理理念与实践	90
第5章 应急管理体系	94
5.1 应急管理主体	94
5.2 应急管理过程	102
5.3 应急管理规范	109
5.4 应急保障	117
本章小结	128
关键术语	128
复习思考题	128
阅读材料 中华人民共和国突发事件应对法（节选）	128
第6章 应急计划	138
6.1 应急计划概述	138
6.2 常态应急计划	145
6.3 非常态应急计划	153
本章小结	160
关键术语	160
复习思考题	160
阅读材料 美国国家应急预案体系	160
第7章 应急组织	165
7.1 应急组织概述	165
7.2 常态应急组织	168
7.3 非常态应急组织	176
本章小结	183
关键术语	184
复习思考题	184
阅读材料 “8·8”舟曲特大山洪泥石流灾害抢险救灾指挥体系	184

第 8 章 应急领导	194
8.1 应急领导概述	194
8.2 常态应急领导	199
8.3 非常态应急领导	202
本章小结	212
关键术语	213
复习思考题	213
阅读材料 核电站的早晨	213
第 9 章 应急沟通	216
9.1 应急沟通概述	216
9.2 常态应急沟通	220
9.3 非常态应急沟通	225
本章小结	234
关键术语	235
复习思考题	235
阅读材料 2012—2016 年互联网环境舆情事件分析	235
第 10 章 应急控制	239
10.1 应急控制概述	239
10.2 常态应急控制	244
10.3 非常态应急控制	250
本章小结	255
关键术语	256
复习思考题	256
阅读材料 《地方党政领导干部安全生产责任制规定》解读	256
主要参考文献	259
后记	264

第1章

突发事件概述



天有不测风云，人有旦夕祸福。

——吕蒙正：《破窑赋》

应急管理因突发事件的存在而存在。所谓突发事件，是指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各类公共事件。突发事件具有危害性、紧迫性和不确定性。突发事件有其特有的发生和发展演化规律。



重点问题

- 突发事件的内涵与外延
- 突发事件的特征表现
- 突发事件的发生规律
- 突发事件的发展演化规律

1.1 突发事件的内涵与外延

1.1.1 突发事件的定义

简要地说，所谓突发事件，是指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各类公共事件。进一步说，具有各种表现形式的突发事件都表现出若干基本特征：第一，危害性。具有严重社会危害的属性。例如，发生在无人山区的大地震很可能不是我们所说的突发事件，它仅仅是地震而不是地震灾害。第二，紧迫性。当突发事件发生或将要发生时，需要采取应急处置措施应对。处置紧迫性的根源是危害性的存在。第

三,不确定性。突发事件的缘由、现状和前景都可能具有一定的未知性。突发事件一旦发生,就造成或可能造成难以预料的危害,这种客观上的不确定性会给应对者带来困难和挑战。

对于突发事件的官方权威定义出自《中华人民共和国突发事件应对法》(2007年颁布,以下简称《突发事件应对法》)。该法指出:“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。”

这一定义是由国家界定的、以服务于国家治理为目的的法律层面的定义。从学理层面深化对这一定义的认识,还要把握以下几方面:

(1) 关于突发事件的突然性。突发事件,顾名思义,是指“突然发生”的事件。需要注意的是:其一,大部分事件是突然发生的,但也不排除一些突发事件是渐进地发生的。例如,2008年发生的奶粉中含有三聚氰胺、造成大批婴幼儿受害的三鹿事件并非是从某一时刻突然爆发的。其二,突然性在一定程度上也意味着意外性,是与应急处置者的准备程度有关的。心理上和物质上有准备,事件发生时就不会觉得突然和意外。

(2) 关于突发事件的类型。该定义界定了突发事件的类型,即包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四个类型。这四个类型的划分一目了然、便于理解,是对于突发事件现象的直观分类。在此基础上,还应当注意突发事件类型的复杂性。其一,一些事件可能具有两种甚至多种事件的特征,可以被视为复合型事件。例如,2015年6月1日发生了“东方之星”号客轮翻沉事件,造成442人遇难。这一事件到底是自然灾害还是事故灾难,很难简单归类。官方将其定性为自然灾害,即由短时飚线风所引起;但与此同时,官方也参照生产安全事故的处理办法,对40余人进行了问责处分^①。其二,一些事件中可能会有其他事件嵌入其中,很难说是单纯的某种事件。例如,重大地震灾害发生后,可能会触发事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

(3) 关于应急处置措施。定义中“采取应急处置措施予以应对”的表述,顾名思义,是指在突发事件发生或将要发生时,需要立刻采取处置行动。这里还需要认识到:其一,突发事件应对措施不仅包括应急处置措施,还包括事前的预防和应急准备措施。在相当意义上说,事前措施更为根本、更为重要。其二,处置措施是分级的。对于分级的标准,《国家突发公共事件总体应急预案》和有关专项预案都有规定。

此外,“突发事件”在不同国家有不同的表述。英语中类似的对应词有 emergency (美国官方常用)、contingency (英国官方常用),其准确的含义是紧急事态。但是,在中文语境里,突发事件与紧急事态两者之间也有着细微差别:突发事件强调突然性,紧急事态强调紧迫性,各有千秋;紧急事态强调状态,突发事件强调事实,各有侧重。

^① “东方之星”号客轮翻沉事件调查报告, http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel_20132/2015/1230/262991/content_262991.htm.

1.1.2 突发事件的分类和分级

1.1.2.1 突发事件的基本类型

突发事件类型的划分仁者见仁、智者见智。例如,有的国家把突发事件分为自然灾害、技术灾难、人为事件,有的则罗列多种具体类型的事件。我国《突发事件应对法》和《国家突发公共事件总体应急预案》对突发事件作了如下划分:

1. 自然灾害

自然灾害是指由于自然异常变化造成的人员伤亡、财产损失、社会失稳、资源破坏等现象或一系列事件。它的形成必须具备两个条件:一是要有自然异变作为诱因,如地震、风暴、海啸;二是要有受到损害的人、财产、资源作为承受灾害的客体。自然灾害主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。

我国自然灾害多发、频发。受自然、地理、气候等条件影响,我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一,灾害种类多、分布地域广、发生频率高、造成的损失重。特别是近年来,极端气候事件频发,中强地震呈活跃态势,自然灾害及其次生、衍生灾害的突发性和危害性进一步加重加大。

2. 事故灾难

事故灾难是具有灾难性后果的事故,是在人们生产、生活过程中发生的,直接由人的生产、生活活动引发的,违反人们意志的,迫使生产、生活活动暂时或永久停止,并且造成重大人员伤亡、经济损失或环境污染的意外事件。事故灾难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、环境污染和生态破坏事件等。

我国安全生产形势严峻。由于经济发展较快,能源、资源、运输供给长期偏紧,再加上安全生产基础薄弱,一些地方和企业责任不落实、监管不到位,生产安全事故总量居高不下,重特大事故时有发生。

3. 公共卫生事件

公共卫生事件,是指已经发生或者可能发生的、对公众健康造成或者可能造成重大损失的事件。公共卫生事件主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品药品安全和职业危害、动物疫情,以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。

我国公共卫生事件防控难度增大。公共卫生事件诱因和影响都呈较强的国际性特点,全球新发的30多种传染病已有半数在我国发现。重特大疫情和群体性不明原因疾病时有发生。随着人口流动量的加大和流动速度的加快,疾病传播范围更广、速度更快、造成的损失严重,防控难度加大。同时,我国食品药品生产经营中市场秩序混乱、源头污染严重、监管力量薄弱等问题尚未得到根本解决。

4. 社会安全事件

社会安全事件是指影响社会稳定、带来社会危害的突发事件。社会安全事件主要包括恐怖袭击事件、重大刑事案件、金融安全事件、规模较大的群体性事件、民族宗教突发事件以及其他社会影响严重的突发性社会安全事件。

我国社会安全面临新的挑战。由于改革发展进入关键阶段,各种利益关系错综复杂,

社会矛盾日益多样,诱发群体性事件等社会安全事件的因素不断增加,维护社会稳定的任务更加艰巨。由于生活质量的提高,人们的社会安全需求越来越强烈,对社会安全的关注程度也越来越高。

1.1.2.2 突发事件的分级

对于突发事件的分级,《突发事件应对法》规定:“按照社会危害程度、影响范围等因素,自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。”

国务院发布的《国家突发公共卫生事件应急预案》《国家安全生产事故灾难应急预案》《国家地震应急预案》等各类专项应急预案对于自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等级划分作了具体规定。例如,特别重大和重大安全事故关于人员伤亡和经济损失的分级标准是:特别重大安全事故,即造成30人以上死亡(含失踪),或危及30人以上生命安全,或直接经济损失1亿元以上的事故;重大安全事故,即造成10人以上、30人以下死亡(含失踪),或危及10人以上、30人以下生命安全,或直接经济损失5000万元以上、1亿元以下的事故。

这里还需要注意的是:突发事件的等级划分与突发事件预警级别、应急响应级别并非同一概念。后两者以前者为基础,属于应急管理措施,由相关的应急预案规定。

1.1.3 突发事件的相关概念

1.1.3.1 风险——潜在的突发事件

1. 风险的含义

风险(risk)最初是一个保险业术语,指“损失的可能性”。《辞海》把风险界定为“人们在生产建设和日常生活中遭遇能导致人身伤亡、财产损失及其他经济损失的自然灾害、意外事故和其他不测事件的可能性”^①。不同的学者对风险给出了不同的界定^②。可以认为,风险是指可能引起突发事件的潜在有害因素。风险包括可能性与不利后果两个最基本的要素——前者指风险的概率,后者指风险变为现实后对保护目标和对象可能造成的影响。

在风险与突发事件的关系上,风险是一种尚未生成突发事件的可能性,风险一旦成为现实,就构成突发事件。因此,风险可以被视为突发事件的潜在存在形式。

2. 风险的构成因素

梳理各种关于风险的定义和阐述^③,可以看到风险的构成因素主要有:

致灾因子(hazard)。致灾因子又称为危险(源)或危险隐患因素。致灾因子具体是指潜在的引起人身伤害、财产损失、基础设施损坏、产业损失、环境破坏、经营中断或其他类型损害或损失的客观条件^④。一般地说,风险就是由特定的致灾因子引起的人们生命

① 辞海编辑委员会. 辞海(1999年版缩印本). 上海:上海辞书出版社,2001:4351;中国社科院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典:第5版. 北京:商务印书馆,2005:409.

② 毛德华. 灾害应急管理的若干基本问题的探讨. 防灾科技学院学报,2008(2).

③ KRON W. Floodrisk=Hazard×exposure×vulnerability. In: Wu, et al. (eds). Flood Defence'2002. Science Press, New York Ltd., 82-97. KEDA S. Risk analysis in Japan ten years of Sra Japan and a research agendatoward the 21st century. In: Beijing Normal University et al.. Risk research and management in Asian perspective: proceedings of the first China-Japan conference on risk assessment and management. International Academic Publishers, 1998.

④ 夏保成. 西方公共安全管理. 北京:化学工业出版社,2006:23.

财产、经济活动与生活环境的预期损失。

可能性 (probability)。可能性是指对健康、财产或环境不利的事件发生的概率。因此,可能性也是指致灾因子转化为现实危险的可能性。

脆弱性 (vulnerability)。脆弱性是风险与灾害承受者对破坏/毁灭力量抵御能力的缺乏性。风险与脆弱性成正比。一个系统越是脆弱,面临的危险就越大。

暴露性 (exposure)。暴露性是指危险成为现实后所波及地区的财产价值量和人口数量方面的特征。一个地区的暴露范围越大,危险也就越大。

1.1.3.2 灾害、灾难、事故——各种不同的突发事件

灾害 (disaster) 是能够对人类和人类赖以生存的环境造成破坏性影响的事物的总称。灾害在我国通常更多地指自然灾害。

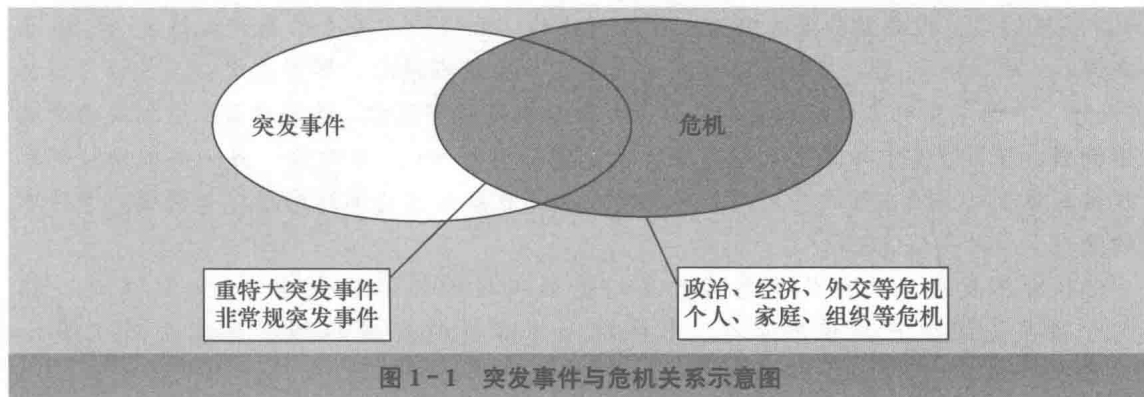
事故 (incident 或 accident) 一般是指造成死亡、疾病、伤害、损坏或者其他损失的意外情况。在我国,事故通常指安全生产事故、交通事故、环境安全事故、食品安全事故等人为原因造成损失的事件。当这类事故达到危害公共安全的程度时,就成为《突发事件应对法》所规范的事故灾难。

灾难 (catastrophe) 是指因自然或人为因素导致的重大灾祸,它造成大量人员伤亡、财产损失,有时彻底改变自然环境。灾难往往指严重的灾害或严重的事故。

1.1.3.3 危机——严重的或非常态的突发事件

危机 (crisis), 也称危机事件, 通常指令人感到危险的时刻、产生危险的祸根、严重困难的紧要关头、十分紧要的危险关头、处于特别危险的境地和即将发生祸害的时刻^①。危机通常具有如下三个典型特征: 危及基本价值, 紧迫性/紧急性, 高度的不确定^②。

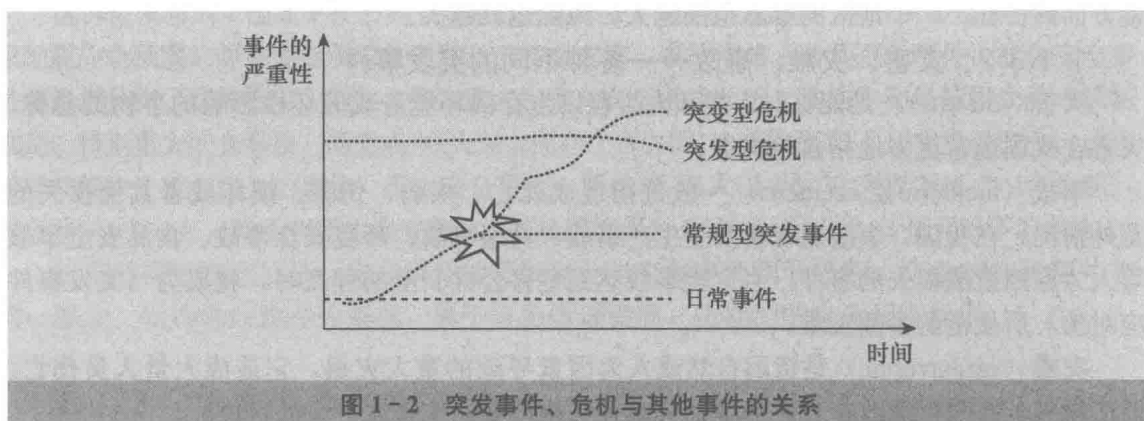
就外延看, 危机与突发事件有交叉关系。有些危机属于政治、军事和外交领域或非公共领域, 不属于突发事件的范畴; 有些突发事件属于常规突发事件, 没有达到危机的程度。因此, 作为突发事件一种形态的危机往往是影响较大、危害程度较高的某些重大突发事件或非常规突发事件 (见图 1-1)。



① ROSENTHAL, CHARLES, HART. Coping with crises: the management of disasters, riots, and terrorism. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas, 1989, pp. 9-10.

② STERN E. K. Crisis decisionmaking: a cognitive institutional approach. Stockholm: Stockholm University, 1999, pp. 8-10.

为了更为清晰地区分常规型突发事件和危机,还可以从时间和事件的严重性两个维度来分析不同类型的事件。美国学者里昂纳德(Herman Leonard)和休伊特(Arnold Howitt)对日常(不安全)事件、常规突发事件、突发型危机和突变型危机做了形象的描述(见图1-2)^①。在他们看来,危机通常包括突发型危机和渐变型危机两类,即危机既可能如突发事件那样突如其来、出乎预料,也可能是在逐渐发展变化过程中由小变大、由局部演化为大范围的事件^②。



此外,在突发事件应对领域,突发事件往往是一种工作用语,而危机往往是学术界习惯使用的术语。

专栏

“9·11”恐怖袭击事件

“9·11”恐怖袭击事件是2001年9月11日发生在美国本土的一系列恐怖袭击事件。

2001年9月11日上午8时46分40秒,美国航空公司第11次航班以大约每小时490英里的速度撞向世界贸易中心一号楼(亦称“北塔”),撞击位置为大楼94至98层之间;9时3分11秒,美国联合航空公司第175次航班撞向世界贸易中心二号楼(亦称“南塔”)。两架飞机上所有人员及楼内未知数量人员立即死亡。两座建筑在遭到攻击后相继倒塌,世界贸易中心其余5座建筑物也受震而坍塌损毁。9时许,另一架被劫持的客机撞向位于美国华盛顿的美国国防部五角大楼,五角大楼局部结构损坏并坍塌。事件中的遇难者总数高达2996人。

联合国发表报告称此次恐怖袭击对美国造成的经济损失达2000亿美元,相当于当年美国生产总值的2%。事件对全球经济所造成的损害达到1万亿美元左右。

^① 张欢. 应急管理与危机管理的概念辨析. 中国应急管理, 2010 (10).

^② DUTCH L H B, HOWITT A M. Against desperate peril: high performance in emergency preparation and response. in Deborah E. Gibbonsed., Communicable crises: prevention, management and resolution in an era of globalization, Oxford: Elsevier, 2007, pp. 1-24.