



目 录

导论	(1)
一、社会安全事件概念的界定	(1)
二、社会安全事件应对的内涵与特征	(4)
三、国内外社会安全事件应对相关领域的研究动向	(6)
四、本书的观点与主要内容	(10)
第一章 传统与非传统“交织”：社会安全事件应对客体	(13)
一、社会安全事件的特征	(13)
二、社会安全事件的分类	(19)
三、社会安全事件的认定	(24)
四、社会安全事件的本质	(33)
五、社会安全事件的特点	(42)
六、社会安全事件的功能	(43)
第二章 统与分的“协调”：社会安全事件应对主体	(46)
一、社会安全事件等突发事件的应对体制	(46)
二、社会安全事件的应对主体制度	(55)
三、社会安全事件的应对权力	(65)
第三章 预防与应急的“结合”：社会安全事件应对原则	(75)
一、预防为主、预防与应急相结合原则	(75)
二、信息公开原则	(80)
三、比例原则	(90)



第四章 权力与权利的“平衡”：社会安全事件应对措施	（102）
一、社会安全事件应对措施概说	（102）
二、社会安全事件应对的经济措施	（111）
三、社会安全事件应对的警务措施	（118）
四、社会安全事件应对的其他行政管理措施	（125）
第五章 平时与应急的“融合”：社会安全事件应对保障	（136）
一、博弈论视角下的社会安全事件应对保障	（136）
二、社会安全事件应对情报信息保障	（143）
三、社会安全事件应对资源保障	（155）
四、社会安全事件应急决策指挥保障	（166）
第六章 周期与阶段的“对应”：社会安全事件应对阶段	（180）
一、风险管理理论与社会安全事件	（180）
二、社会安全事件的预防与准备	（185）
三、社会安全事件的监测与预警	（204）
四、社会安全事件应对的处置与救援	（212）
五、社会安全事件的恢复与重建	（228）
参考文献	（235）
后记	（239）



导 论

一、社会安全事件概念的界定

（一）突发事件的含义与分类

1. 突发事件的含义。按照《现代汉语词典》（第5版）的解释，“突发”一词，是指意外地突然发生；“事件”一词，是指历史上或社会上发生的不平常的大事情。因此，“突发事件”可以简单地理解为历史上或社会上因各种原因突然发生的，一切危及人民群众生命财产安全，严重破坏社会正常管理秩序的重大事情。这是一个非常广义的概念，它所包括的范围是相当广泛的，军事、警察、航空、航天、航海、机械、化工、石油、电力、地质、建筑、厂矿、卫生、学校、林业、运输、金融以及科学实验等行业和部门，都有可能发生突发事件，它并不是专指某一方面突然发生的重大事情，而是一切突然发生的重大事情的总称，即广义的突发事件。

狭义上，突发事件又称为公共危机、公共危机事件，它指由意外原因或者社会内部矛盾累积引起的、对公共利益构成重大威胁的紧急态势。其内涵可以界定为如下四个方面：一是突发事件会使社会基本价值和行为准则架构受到威胁；二是突发事件会造成组织及社会成员的心理恐慌或失衡；三是面对突发事件决策者作出的是非程序化的风险决策；四是突发事件应对资源的时空管理和使用是非常态下的集权管理。

在我国，对突发事件进行界定并系统全面地规范突发事件的应对工作体现在《中华人民共和国突发事件应对法》（以下简称



《突发事件应对法》)中。该法第3条中规定,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。

2. 突发事件的分类。根据《突发事件应对法》、《国家突发公共事件总体应急预案》以及相关国家预案中的规定,突发事件按照其性质、发生的过程和事件本身的机理的不同进行分类可以分为四类,即自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

(1) 自然灾害。根据《国家自然灾害救助应急预案》的规定,自然灾害,是指给人类生存带来危害或损害人类生活环境的自然现象,包括水旱灾害,台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林草原火灾和重大生物灾害等自然灾害。

(2) 事故灾难。根据《事故灾难应急救援预案》中的规定,事故灾难,是指主要因为人为原因造成的紧急事件,由于人类活动或者人类发展所导致的计划之外的事件或事故。主要包括公路、水运等重大交通运输事故,工矿企业、建设工程、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信、信息网络、特种设备等安全事故,核与辐射事故,重大环境和生态破坏事故,等等。

(3) 公共卫生事件。根据《突发公共卫生事件应急条例》、《国家突发公共卫生事件应急预案》中的规定,公共卫生事件即突发公共卫生事件,是指突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件,如“非典”、霍乱、多人食物中毒、急性职业中毒、肺鼠疫、肺炭疽病、人感染高致病性禽流感病以及预防接种或群体预防性服药出现群体心因性反应或不良反应等。



(4) 社会安全事件。根据《国家突发公共事件总体应急预案》的规定，社会安全事件主要包括重大群体性事件和恐怖事件等。

(二) 社会安全事件的内涵

“社会安全事件”并非一个专用的法律术语。单从字面上看，“社会安全事件”是一个中性词，就发生领域和影响范围而言它专指发生在社会安全领域中的重大事件；法律中所指称的“社会安全事件”就是“社会公共安全事件”的简称。

在我国现有的法律文件中使用“社会安全事件”一词并不多见，并且也没有明确界定这一概念。例如，《突发事件应对法》将“社会安全事件”与“自然灾害、事故灾难、公共卫生事件”并列；《国家突发公共事件总体应急预案》采用列举的手法对“社会安全事件”的外延进行概括。另外，目前学术界对于“社会安全事件”一词作出界定的也不多见。自《突发事件应对法》颁布以来，才逐渐出现少数学者对其进行解释，但也不统一。其中有的认为“社会安全事件，主要包括严重危害社会治安秩序的突发事件”^①；有的认为“社会安全事件的本质特征主要是由一定的社会问题诱发，主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件和群体性事件等”。^②综观我国目前立法过程和理论研究中关于“社会安全事件”一词内涵与外延上的界定，我们可以得出：社会安全事件与“自然灾害、事故灾难、公共卫生事件”是相对的，同属于突发事件中的一类。

从词语构成上看，“社会安全事件”由“社会”、“安全”、“事件”三部分组成。《现代汉语词典》中将“社会”解释为泛指由于共同物质条件而相互联系起来的人群。按照马克思主义的观点，所谓社会，就是人与人之间关系的总和。据此可以推断，社会安全事

① 李飞主编：《中华人民共和国突发事件应对法释义及实用指南》，北京：中国民主法制出版社，第62页。

② 汪永清主编：《中华人民共和国突发事件应对法解读》，北京：中国法制出版社，第11页。



件是因人与人之间的关系而引发的，或者说发生在人与人之间关系领域内的，威胁人与人之间正常关系或者整体利益的事件。根据《现代汉语词典》（第5版）的解释，“安全”，是指“没有危险，不受威胁，不出事故”；“事件”，是指“历史上或社会上发生的不平常的大事情”。因此，社会安全事件是一个非常广义的概念，并不是专指某一种事件，而是对“严重暴力刑事案件”、“恐怖袭击”等一切产生的影响人与人之间的基本关系及价值观念的重大事情的总称。

综上所述，笔者认为，社会安全事件，是指在社会安全领域发生的，因人为因素造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施的事件。其核心要素可以概括为四个字：“人”、“公”、“急”、“大”。所谓“人”，即人为因素，就是说社会安全事件的引发因素直接来自于人，来自于人的故意或恶意所为，或者来自于人的不当处置。所谓“公”，即事件的公共性，就是说事件对社会公共利益造成了一定的危害。所谓“急”，即急需公权力的干预，就是说社会安全事件一旦发生急需政府部门在有限的时间范围内，在有限的信息条件下开展应急处置工作，否则其会造成社会的更大危害和后果。所谓“大”，即事件的规模、影响达到了一定的程度，就是说社会秩序常态管理难以应对的事件，必须启动应急管理状态，在政府的统一领导、指挥下，动用社会各界的力量采取应急管理措施进行应对。

二、社会安全事件应对的内涵与特征

（一）社会安全事件应对的内涵

社会安全事件应对，也称之为社会安全事件应急管理。迄今为止，理论界及实务界关于社会安全事件应对的概念没有一个统一的认识。笔者认为，社会安全事件应对，是指以县级以上人民政府为主导的应对主体，充分利用各种社会资源，通过预防与准备、监测



与预警、处置与救援、恢复与重建等应对活动，减少、抑制、消除事件诱发因素，或将事件的损害减少到最低限度，尽快恢复正常社会秩序的专门行为。

把握社会安全事件应对的内涵，应从以下四个方面进行理解：一是应对工作的前提和基础就是发生或者即将发生的社会安全事件。二是社会安全事件应对的主体是县级以上人民政府，应对主体为了紧急应对事件，可以调动各种社会资源。三是社会安全事件是一个复杂的系统工程，并非只是应急处置活动。四是社会安全事件的目标是减少、抑制或消除事件的诱发因素，或将事件损失减少到最低限度，尽快恢复正常社会秩序。

（二）社会安全事件应对的特征

社会安全事件所具有的公共性及社会危害性决定了社会安全事件应对是一种公共事务。正是由于社会安全事件严重危害了公共利益（公共秩序、公共安全、公众福祉、公共财产），就注定了社会安全事件应对必然要表现出强烈的公共性，需要公共权力和公共资源的介入。因此，社会安全事件应对是一种不同于常规行政的特殊的公共事务，具有自身的特点：

1. 发生、发展的紧迫性。一方面，社会安全事件应对具有很强的紧迫性或时限性，即便没有针对某种特殊情况的具体法律规定，相关部门也可以进行紧急处置，以防止社会公共安全和公民权利受到更大损失。另一方面，也说明这种紧急行政行为具有暂时性或临时性，一旦社会安全事件消除或得到控制，相应的紧急措施即应停止实施，而常规行政基本上是与常态社会生活的节奏同步的，而且具有长期性。

2. 程序的特殊性。社会安全事件应对需要采取非常态的特别措施并简化常规行政必须遵循的法律程序，如可通过简易程序紧急出台某些政令和措施，或者对某些政令和措施的出台设置更高的事中或事后审查门槛。常规的行政措施和程序即能解决的则不构成社会安全事件，因而紧急行政比常规行政具有更大、更多的裁量性和



灵活性。

3. 体制的协作性。就应对体制来说,常规行政相对来说更注重权力主体的分工或分权及专业性,而由于社会安全事件的复杂性和“涟漪效应”,应对体制需要在“属地管理”、“分级负责”的基础上强调更多的综合性、协调性及合作性,这不仅意味着政府系统内部的协调、合作,而且也意味着政府和社会及公民之间的积极合作与配合。另外,在某些情形或环节(如突发事件状态的决定)应急体制也体现出相对的高度集中性和权威性。

4. 法律依据的特别性。就其法律依据来说,国家的大多数法律、法规的大多数规定通常都是针对社会的正常状态制定的,常规行政依据的就是这些法律、法规的内容。而社会安全事件应对的特殊机制和方式则需要依据特殊的应急法律、法规或者专门的法律规定,这些应急法律、法规往往授予特定主体超越于一般法律授权的特别或紧急权限,但在紧急情况下,政府也不能任意行事,仍然应当以法律为依据,只不过这个法律不是常规法律,而是突发事件应对法。

5. 权力的扩张性。在公共权力和公民权利的关系上,在正常状态下,常规行政以最大限度地保障和促进宪法和法律规定的公民自由和权利为原则,但是在社会安全事件等突发事件状态下,权力和权利的界限重新调整,政府与公民各自的权利(权力)义务重新界定,而重新界定和调整的结果就是公共权力的扩张和公民权利及自由的缩减。当然,公共权力的扩张并非没有限制,也并非不受任何监督,而且权力扩张的原因和最终目的均应该为了有效地控制和消除社会安全事件的危害,从而保护公共利益及公民个体的自由和权利。

三、国内外社会安全事件应对相关领域的研究动向

(一) 国外社会安全事件应对研究动向

在国外,一般将社会安全事件等突发事件应对称为危机管理。



20 世纪 60 ~ 80 年代初, 西方危机管理理论形成了一个研究高潮, 涌现出的主要代表人物有赫尔曼、科塞尔等。研究领域也比较齐全, 如在国际危机研究, 冲突研究, 危机中的个人、团体与组织关系等理论研究方面都涌现了大量的专著。比较有代表性的有赫尔曼的《国际危机》(1972)、科塞尔的《社会冲突的功能》(1956) 等。美国“9·11”事件以后, 危机管理出现了第二个高潮。专家们从不同的角度对危机管理进行研究, 主要角度有: 一是决策角度。决策是危机管理中的重要行为, 因此, 不少专家认为危机研究就是决策论的一个分支。例如, 艾利森在《决策的实质》中提出了三种决策分析模式: 理性决策模式、组织机构决策模式和官僚政治决策模式。二是冲突角度。从冲突角度研究的主要代表人物有亨廷顿、齐默尔曼等人, 他们以政治稳定, 尤其是发展中国家的政治稳定为研究对象, 对各种政治体制进行宏观比较研究。三是个人与集团的心理角度。他们借助心理学的成果, 分析在危机紧张情景下, 个人心理状况对集团决策的影响。四是公共管理角度。大量的著作从行政管理和公共关系的角度研究政府和决策者如何应对危机。总之, “9·11”事件以后, 西方各国专家从政府、组织和个人的各个层面, 以及法律、制度等机制建设, 开始了日益广泛的研究。在这方面, 美国尤为突出。今天, 美国从事危机管理及其相关领域的研究和教学的人员有上千人, 有 129 所大专院校开设了危机管理的相关专业或成人培训项目, 培养从学士到博士的各个层次的专门人才, 美国的联邦紧急事态管理局还拥有自己的专属学院^①。

在研究成果方面, 当前西方学界的最新成果表现在以下三个方面: 一是研究对象与范围大大拓宽。起初, 危机管理研究中的核危

^① 夏保成编著:《美国公共安全管理导论》, 北京: 当代中国出版社 2006 年版, 第 2 页。



机是关注的重点所在,随着当前“非传统安全”^①日益被关注,研究关注的重点拓展到生态危机、金融危机、人道主义危机和公共卫生危机等方面。二是研究方法不断革新。当代西方危机管理特别强调“科学”的方法,采用了定量研究、建立模型、使用计算机进行模拟等方法,强调从个案研究入手,通过对历史和现实中的各项危机进行比较和分析,运用心理学、经济学和社会学等学科,为科学解释危机提供了可能^②。三是研究内容不断延伸。起初学者关注的多是危机管理过程中的决策模式,而在当代,学者除了关注危机决策模式外,还比较重视分析危机决策中的人的心理因素,也有一些学者开始关注危机决策的整体环境。

(二) 国内社会安全事件应对及其相关领域的研究动向

在我国,突发事件应对研究也被习惯地称为危机应对研究,它可以分为三个阶段:第一阶段是20世纪80年代,在这一阶段,人们对危机的认识还处于比较表层的感性阶段,学术界有关危机的研究寥寥无几。1989年潘光主编的《当代国际危机研究》可能是中国第一部有关危机应对研究的学术专著。第二阶段是20世纪90年代,此时中国学术界对危机研究的关注日益增多,如马学印等人翻译了澳大利亚学者约翰·W. 伯顿所著的《全球冲突:国际危机的国内根源》、胡平的《国际冲突分析与危机管理研究》、李德福的《千钧一发:古巴导弹危机纪实》、余起芬的《国际战略论》、朱明权的《美国国家安全政策》等。第三阶段是2000年以后,特别是“非典”以后,我国出现研究公共危机事件的热潮,张成福、薛澜、钟开斌、于安、韩大元、莫于川、马怀德、计雷和郭太生等专家,

^① 非传统安全是相对于传统安全而言的。所谓传统安全,一般指以政治和军事安全为中心的国家层面的安全。而非传统安全,可以简单地理解为从传统的政治和军事领域扩大到经济、文化、科技、社会和环境等各个领域的综合安全,包括经济安全、金融安全、文化安全、信息安全、能源安全、粮食安全、生态安全、公共卫生安全、社会安全等范畴。

^② 中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著:《国际危机管理概论》,北京:时事出版社2003年版,第20页。



以及戚建刚、张维平、余凌云等青年学者，或撰写论文，或编写著作，从立法、制度建设等方面对公共危机事件进行全方位的研究。比较有代表性的有中国现代国际关系研究所危机管理与对策研究中心编著的《国际危机管理概论》，薛澜、张强、钟开斌著的《危机管理：转型期中国面临的挑战》，韩大元、莫于川主编的《应急法制论——突发事件应对机制的法律问题研究》，计雷等编著的《突发事件应急管理》，郭太生主编的《灾难性事故与事件应急处置》，杨辉解撰写的《紧急状态与公安机关应急机制研究》等专著，以及于安撰写的《制定紧急状态法的基本问题》、《制定〈突发事件应对法〉的理论框架》，戚建刚撰写的《我国应急行政主体制度之反思与重构》等文章。

在突发事件应对研究的热潮中，一批学者致力于社会安全事件的实证分析，有代表性的有赵秉志等人翻译的《“9·11”委员会报告》，赵秉志主编的《惩治恐怖主义犯罪理论与立法》，王凤鸣、夏洪志、李慧智主编的《反恐指挥》，陈月生主编的《群体性突发事件与舆情》，以及余凌云撰写的《紧急状态下的警察预警与应急机制》、沈国琴撰写的《紧急状态下警察行政权的行使及其规范》等文章。

整体来说，国内的社会安全事件应对研究起步较晚，在国外恐怖事件、次贷危机等社会安全事件应对研究热潮的刺激下，以及适应国内重大群体性事件等社会安全事件应急管理的需求，社会安全事件应对研究有了一定的发展。但是，与西方国家的研究相比较，我国目前社会安全事件及其相关领域的研究无论是研究范围、研究方法以及研究成果，都属于初级阶段，而且存在着一定的缺陷：一是研究范围较小。其主要集中于介绍国外对于恐怖事件应急管理的经验与教训，以及对重大群体性事件应对的探讨，而对于重大刑事案件、经济安全事件和涉外事件的研究则广泛分散于其他领域中，缺乏从宏观上对于社会安全事件的系统研究，缺乏理论的深度与相关的理论建构。二是研究方法单一，缺乏西方研究多角度、多学科



的“科学方法”。很少有人从博弈论、风险管理理论等视野去研究分析社会安全事件。三是在研究成果方面主要集中在介绍与评价其他国家危机管理的决策机构和决策机制这一层面，而缺乏系统完整的研究，缺乏社会安全事件应对措施与程序以及社会安全事件状态下公民权利保障的研究。

四、本书的观点与主要内容

（一）本书的观点

1. 社会安全事件应对是基于即将发生或者已经发生的所有社会安全事件的综合应对。重大群体性事件、重大刑事案件、恐怖事件、经济安全事件和涉外事件等社会安全事件，虽然在其表现形式上各有不同，但是这些事件的本质、引发因素、事件的指向等方面具有共同的特征，基于这些共同的特征进行系统的分析，并采取有针对性的应对措施，更有利于社会的安全与稳定。

2. 社会安全事件的认定关系到社会管理状态的合法转移，是社会安全事件应对的逻辑前提。开展这项工作不仅应当把握社会安全事件的核心要素，还应当根据具体类型的社会安全事件的独特特征进行具体认定。

3. 受全球化和现代化的双重影响，当前社会安全事件呈现出交织性、涟漪性和草根性等特点，对我国和谐社会的构建和可持续发展具有“正”、“负”两方面的功能。

4. 我国传统的单一性应对体制面临着严峻的挑战，应当借鉴国外综合专业型应对的经验，并立足于国情，不断完善应对主体制度，科学合理配置应急权力尤其是警察权，并制定应急权力运行规则，这样才能充分发挥“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”应对体制的最大效能，最大限度地减少、抑制、消除社会安全事件对社会造成的危害。

5. 社会安全事件应对坚持预防为主、预防与应急相结合，



正确处理好信息公开与国家安全的关系，并以比例原则指导规制行政紧急自由裁量权，切实保障公民权利。

6. 诱发社会安全事件因素的多样性，决定了应对措施的综合性的。不管是经济措施、公安机关的特别措施，还是其他行政的措施，在具体实施过程中，既要根据社会安全事件的不同情景进行快速反应，也要遵循一定的程序与规则，并注重公民权利的保障。

7. 社会安全事件应对符合不完全信息条件下动态博弈的特征，完美信息、充足资源、科学决策指挥是社会安全事件应对中实现最大边际效益的前提。

8. 按照生命周期的理论对社会安全事件进行应对是各国通行的做法，破解程序与应急之间的冲突就是将风险管理理论运用到社会安全事件各阶段的应对中，不断完善社会安全事件预防与准备工作，健全监测与预警机制，规范应急响应的程序与规则，强化善后工作，以实现社会的和谐与可持续发展。

（二）本书的主要内容

第一章为社会安全事件应对客体论，对社会安全事件的特征、类型、本质及认定分别进行了阐述，并讨论了当前社会安全事件的特点与功能。

第二章为社会安全事件应对主体论，根据国内外社会安全事件等突发事件应对体制的对比，讨论了应对主体制度的完善与应急权力的配置、运行。

第三章为社会安全事件应对原则论，讨论了预防为主、预防与应急相结合，信息公开，比例原则在社会安全事件应对中的含义、必要性及其要求。

第四章为社会安全事件应对法律措施论，讨论了应急措施的特征、运行规则以及监督渠道，并从经济、行政等方面分析了社会安全事件的应对措施。

第五章为社会安全事件应对保障论，从博弈论视野出发讨论了社会安全事件应对的情报信息保障、应急资源保障以及指挥决策



保障。

第六章为社会安全事件应对阶段论，阐述了风险管理理论在社会安全事件应对中的运用，具体讨论了预防与准备、监测与预警、应急处置与救援、恢复与重建四个阶段的各项主要工作。



第一章 传统与非传统“交织”： 社会安全事件应对客体^①

一、社会安全事件的特征

社会安全事件给公民生命财产安全造成了严重的威胁，然而社会安全事件不同于其他突发事件，它涉及国家安全、社会安全等社会敏感问题，应从宏观的角度对它的特征进行比较分析。

(一) 社会安全事件具有与平常状态、紧急状态不同的特征

社会安全事件属于突发事件的范畴，具有与平常状态、紧急状态不同的特征：

1. 与平常状态相比，社会安全事件等突发事件的指向不同。平常状态指向个体，而社会安全事件等突发事件指向非个体，具有公共性。从语义上讲，公共与个人、私人相对，属于全社会的、公众共同所有或使用的^②。由此可知，事件的公共性意味着事件指向社会公共利益，即使是别人的利益也产生了严重的社会影响。

事实上，事件本身的公共性或个人性、私人性永远没有想象的那般泾渭分明。正如公益永远都是因与众多的私益之间建立起普遍联系而具有公共性一样，有些事件当其数量不多、概率较低时，可能只是一个有损私人利益的私人事件，但当其达到一定数量或规模

① 本章部分内容已经发表。参见周定平：《社会安全事件的概念、特征及分类》，载《湖南社会科学》2008年2期；《社会安全事件特征的比较分析》，载《北京人民警察学院学报》2008年2期。

② 李行健主编：《现代汉语规范词典》，北京：外语教研社、语文出版社2004年版，第452页。



时就会发生“质变”，或被认为是发生了质变，从而成为一种挑战公共利益的社会事件。另外，有些事件，虽然行为过程纯属“私”的，但其结果却产生了“公”的影响^①。总之，社会安全事件的公共性是非个体的，它与社会普遍价值即社会系统的基本价值和行为准则架构产生关系，它与公共利益发生直接的联系。

2. 与平常状态相比，社会安全事件等突发事件具有紧迫性。尽管社会安全事件在发生之前一般都存在一个预谋、策划、由量变到质变的过程，但由于它具有巨大的社会危害性，一旦出现，事件就会迅速扩大和升级，会造成更大的危害和损害。因此，社会安全事件已经发生或即将发生时，县级以上人民政府必须在短时间内作出判断，在有限信息条件下迅速采取各种应急措施，以便遏制事态的扩张，快速恢复公共秩序。

3. 与平常状态、紧急状态相比，社会安全事件等突发事件影响程度适中。事件影响程度适中主要是指事件给社会公共安全造成影响的情况，仅凭市民社会、市场的力量难以应对和处置，需要动用公权力的介入并动用社会人力、物力，但又不需要动用国家紧急状态权进行紧急处置。现代社会公共领域治理的机制主要有三种类型：公民社会治理、市场治理以及国家治理^②。其中现代社会公共领域的国家治理机制又可以分为三种：常态管理、突发事件应对以及紧急状态管理。对于那些对非公共利益意义上的社会风险，国家适用常态法律、法规的规范与调整进行治理，即常态管理。对于给社会公共利益造成严重影响，危及社会公共安全的社会风险，国家适用突发事件应对，即动用公权力的介入并动用社会人力、物力进行应对。但是，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁的特别重大的突发事件，需要进入紧急状态，动用戒严等特别治理的方式进行，采取一般应急处置措

^① 宋功德：《直面公共危机——论突发公共事件的政府防治》，载《行政论丛》第7卷，北京：法律出版社2004年版，第56页。

^② 杨雪冬等著：《风险社会与秩序重建》，北京：社会科学文献出版社，第65页。



施是不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害的。

如何去衡量一起事件的适度性？通常而言，人们习惯于从事件意义的“严重”、“一般”与“轻微”去评判一起事件影响的轻重与否。但是这一判断标准往往只是一个模糊而相对的概念，事件意义是由事件本身的客观后果与评判者的主观偏好共同赋予的。这就决定了在很多情形下，事件意义的严重与否甚至并非取决于事情所带来的客观后果，而是取决于人们的主观评价。有些事件虽然后果严重，理应算做是一起“严重”事件，但往往由于屡见不鲜、见怪不怪，缺乏足够的新闻价值而难以进入公众、政府或媒体的视野，也就难以算做一起事件。与之相反的是，有些事件本身的意义也许并不重大，但因其稀奇性或者偶然地引起决策层的注意，或者被当做一个形象工作，当新闻媒体兴师动众时，这些小事件反倒由于其引起了普遍关注而变成一种地道的“事件”。为此，我们要尽力避免由于评判者的主观偏好，而将事件的性质判断错误，进而影响事件的应对。

4. 与平常状态相比，社会安全事件等突发事件需要公权力的强力干预。有效预防和控制社会安全事件等突发事件对社会公共利益、社会基本准则的损害，仅凭个体的力量是有限的，需要动用社会各界的力量，借助社会各方面的资源，采取统一、协调的措施，从预防与准备、监测与预警、处置与应急救援、恢复与重建等各方面进行全面而统一的应对。

社会安全事件等突发事件的发展进程和损害结果是难以被人们所完全预测和控制的，即使少数人通过自己的专业知识能够掌握某些突发事件的发展规律及其造成损害的方式和特点，并能够尽量减少损害，却仍然难以做到完全按自己的意志控制事态的发展。因此，社会安全事件等突发事件一旦发生，需要公权力运用其强有力的手段和资源去判明事件发生、发展的规律，采取非常态的措施进行应急处置。在某些特殊的紧急情况下，出于国家安全、社会秩序或者公共利益的需要，行政机关可以采取没有法律依据的或与法律