

危机管理蓝皮书®

BLUE BOOK OF CRISIS MANAGEMENT

· 权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

中国危机管理报告

(2011)

ANNUAL REPORT OF CHINA CRISIS MANAGEMENT
(2011)

中国危机管理研究中心 编
文学国 范正青 / 主 编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2011
版



危机管理蓝皮书

BLUE BOOK
OF CRISIS MANAGEMENT

中国危机管理报告 (2011)

中国危机管理研究中心 / 编
文学国 范正青 / 主编

ANNUAL REPORT OF
CHINA CRISIS MANAGEMENT (2011)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国危机管理报告. 2011/文学国, 范正青主编; 中国危机管理研究中心编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 12

(危机管理蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 2858 - 1

I. ①中… II. ①文… ②范… ③中… III. ①国家行政机关 - 紧急事件 - 公共管理 - 研究报告 - 中国 - 2011
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 223380 号

危机管理蓝皮书

中国危机管理报告 (2011)

编 者 / 中国危机管理研究中心
主 编 / 文学国 范正青

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156 责任编辑 / 刘 飞 关晶焱
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 孙光迹
项目统筹 / 刘骁军 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 25
版 次 / 2011 年 12 月第 1 版 字 数 / 431 千字
印 次 / 2011 年 12 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2858 - 1
定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

主编简介

文学国 中国社会科学院研究生院副院长、教授、法学博士、博士生导师。2006~2007 年在美国芝加哥大学做访问学者。研究领域：竞争法、公司法、政府规制、私募股权基金。出版著作：《滥用与规制——反垄断法对企业滥用市场优势地位行为之规制》、《私募股权基金法律制度析论》、《反垄断法执行制度研究》、《危机管理蓝皮书》（系列年度研究报告）等，发表中英文论文多篇。目前承担有国家社科基金项目《私募股权基金监管制度研究》等。

范正青 中国危机管理研究中心主任、管理学博士、国家高级（一级）策划师；研究领域：政府危机管理、社会危机管理，企业危机管理、城市危机管理、危机评估、危机战略管理；出版著作：《危机管理蓝皮书》（危机管理系列年度研究报告）每年一本，即将出版：《危机评估与管理》、《从战略管理到危机管理》等。

摘 要

自2001年美国发生“9·11”事件之后，中国学术界许多学者开始了危机管理的研究；2003年我国发生SARS公共卫生事件之后，政府开始了应对突发事件的法制建设。十年来，中国人民经历了2008年初南方的冰雪灾害和四川汶川大地震、2010年青海玉树地震等自然灾害；经历了2008年西藏拉萨“3·14”事件和2009年新疆乌鲁木齐“7·5”事件等突发事件；经历了三鹿奶粉事件和富士康员工跳楼自杀事件；经历了许多重大矿难事故、交通事故。华尔街引发的美国金融危机刚刚过去，对世界经济的冲击与造成的灾难性后果至今还余波未息，对我国的经济也产生了严重影响；国际关系领域频发外交冲突，事关我国的国家安全；社会领域因征地拆迁、分配不公、治安案件、刑事犯罪、民事纠纷等引发的群体性事件，严重影响着我国的社会稳定。企业因经营管理不善导致产品质量问题，不仅给消费者造成严重损害，而且后果严重的话也会使该企业破产倒闭。诸如自然、政治、经济、社会、文化各个领域里发生的这些突发性事件，如果处理失当，会酿成严重的后果，对我国的国家安全、经济安全、政治稳定、社会秩序将造成严重的后果。如何预防危机、管理危机、危机发生后如何重建与恢复，都是危机管理研究的重大课题。中国危机管理研究中心立志于我国危机管理研究，组织一批热心危机管理研究的学者、专家，就我国危机管理的相关问题进行研究与探讨，《危机管理蓝皮书》所发表的年度报告，即是其学术成果之一。

本年度报告，分为总报告、突发事件危机管理、企业危机管理、中国地方政府危机管理、域外借鉴等内容。总报告分为两部分：一部分是主要反映政府如何应对突发事件，体现的是政府危机管理职能。该报告梳理了我国现行政府应对突发事件的管理制度与体制，重点分析了2010年我国政府处置几起重大突发性事件的危机管理过程；另一部分是企业危机管理总报告，对目前国内外关于企业危机管理的理论研究成果进行了综述，对2010年我国发生的具有社会影响的企业危机管理案例进行了分析，总结了其中的得失。突发事件危机管理主要研究突发

事件发生后的处置问题，均为专题研究报告，涉及的部门、行业与问题较多。企业危机管理主要介绍了中石化、中国华电、欧莱雅三家公司的危机管理体系及危机管理实践。中国地方政府危机管理主要介绍了浙江省的危机管理体系建设与管理经验。域外借鉴主要介绍了美国国家危机管理与日本对进口食品的危机管理。

既要脚踏实地研究危机管理的理论，又要强烈关注中国的危机管理实践，建立一套适合中国国情的综合危机管理体系，是中国危机管理研究中心工作的目标。愿我们共同努力，为中国危机管理的学科建设与经验总结做出一份微薄的贡献。



目 录

Ⅱ I 总报告

- B.1** 2010 年中国突发事件危机管理总报告 001
- B.2** 2010 年中国企业危机管理总报告 042

Ⅱ II 突发事件危机管理

- B.3** 国家力量与自然灾难危机管理
——玉树抗震救灾的深刻启示 077
- B.4** 快速、科学、高效
——舟曲特大山洪泥石流危机管理 091
- B.5** 四川灾后重建模式：发展型重建 103
- B.6** 地震灾害的危机报道
——以 2008 年四川汶川地震、2010 年青海玉树地震的
危机报道为例 130
- B.7** 新中国自然灾害危机媒体报道发展与管理 149
- B.8** 我国自然灾害救助管理 163
- B.9** 农业自然灾害应急管理 181
- B.10** 环境危机事件与管理 190
- B.11** 中国国际关系危机事件及应对 200
- B.12** 社会转型期我国的城市危机管理探究 243



Ⅲ 企业危机管理

- Ⅲ.13 中国石油化工集团公司危机管理体系与危机管理案例 258
- Ⅲ.14 中国华电集团公司危机管理体系与危机管理案例 276
- Ⅲ.15 欧莱雅公司危机管理体系与危机管理案例 294

Ⅳ 中国地方政府危机管理

- Ⅳ.16 浙江省危机管理体系与危机管理实践 313

Ⅴ 域外借鉴

- Ⅴ.17 美国国际危机管理机制 336
- Ⅴ.18 日本进口食品质量危机管理机制研究 352

皮书数据库阅读使用指南



总 报 告

B.1

2010 年中国突发事件危机管理总报告

文学国 范正青 刘 文*

2010 年,是新世纪第二个十年的起始之年,是圆满结束“十一五”任务、顺利开启“十二五”新征程的一年。在这一年中,中国取得了举世瞩目的成绩。经济建设方面,在继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策的基础上,2010 年我国国内生产总值保持了高达 10.3% 的增长率,强势引领全球经济复苏。我国一举超过日本跃升为全球第二大经济体。社会和文化建设方面,中央和各级政府秉承“科学发展观”及“服务型政府”的执政理念,国家的政治和法律更加民主化和公正化,多元的和谐文化也得以践行。上海世博会及广州亚运会的成功举办,除了为来自世界 200 多个国家和地区的沟通交流搭建了一个国际平台之外,再一次证明了中国政府能做事、做大事的国际形象及活泼、创新的企业发展潜力。这些骄人的成绩为“十二五”的发展目标奠定了良好的经济和社会、文

* 文学国,中国社会科学院研究生院副院长,法学博士,教授,博士生导师;范正青,中国危机管理研究中心主任;刘文,中国社会科学院研究生院政府政策与公共管理系硕士研究生。



化基础，我国正在进入经济、社会、文化及政治发展的黄金期。

然而，这样一个成绩斐然的年头，同时也是一个多事之秋。各种突发性事件的频繁爆发，其影响达到了历史之最。地震、泥石流、滑坡、洪涝、火灾、空难等等事件接连发生。数十年前人们想象不到的事，今天发生了，一些平时看起来根本不可能发生的事情也发生了，而且是大面积地发生了。“危险和潜在威胁的释放达到了一个前所未有的程度。”《忐忑》的横空出世，以其无以复制的特性诠释着一种不安、惊恐不定的社会心理和大众情结。“灾难”和“恐慌”当仁不让地成为本年度的关键词和热词，从西南五省的特大干旱到玉树地震、舟曲特大山洪泥石流，从上海的大火到大连输油管线爆炸，从富士康“跳楼门”到“3Q”大战，一次次的灾害，一次次的事故、一次次的风波，无一不在考验着中国政府、企业和大众的危机应对和管理能力。

一 概念与理论框架

（一）危机、应急、突发公共事件、突发事件

在我国现行的规范性文件里，与危机有关的概念主要有应急、突发公共事件、突发事件等。首先我们来看这几个概念的含义。

危机。《现代汉语词典》对“危机”一词的解释有两个义项：一是指危机的根由；二是指严重困难的关头。

应急。“应急”一词在《现代汉语词典》里没有收录。根据百度百科的解释，“应急”有以下含义：一指应付急需，应付紧急情况。二指需要立即采取某些超出正常工作程序的行动，以避免事故发生或减轻事故后果的状态，有时也称为紧急状态；同时也泛指立即采取超出正常工作程序的行动。百度百科的这个解释，实质上也包括了对应急管理的解释。

突发公共事件。根据《国家突发公共事件总体应急预案》（以下简称《总体应急预案》）的规定，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。

突发事件。根据《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》）的规定，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。根据这一定义，突发事件包含了应急事件。

在我国政府的现行规范性文件中，使用最多的还是突发公共事件或者突发事件。2003 年第十届全国人民代表大会第二次会议审议批准的《政府工作报告》就提出，要加强建立健全各种突发事件应急机制，提高政府应对公共危机的能力。这里突出提到了政府应对公共危机的能力，意思是说，突发事件常常引发公共危机。党的十六届四中全会提出，要建立社会预警体系，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。十六届五中全会进一步提出，要建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发性事件的能力，维护国家安全和社会稳定，保障人民群众安居乐业。这为我国制定相应的法律法规提供了指导思想。

由于《总体应急预案》的颁布在《突发事件应对法》之前，而且后者又是立法文件，我们认为，突发事件当然包括突发公共事件，采用此词较为妥当。在一般意义上，两个概念也可以交换使用。

从以上概念的含义可知，危机一词的含义最为广泛。政府规范性文件主要是要解决政府面临重大突发事件时如何应对的问题，着眼于全局与整个社会，需要动员社会力量参与危机的解决。产生危机的原因除了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件之外，还有经济活动、企业管理活动、人的行为与习惯等等。因此，危机管理的主体除了政府、社会之外，还有企业与个人。

从危机发生的原因可知，危机具有以下特点：一是发生领域的广泛性。政治、经济、文化、社会、自然领域均有可能发生危机事件。二是发生时间的不确定性。自然灾害随时都有可能发生，有些灾害性天气发生之前可能会有一些预兆，例如台风、暴雨等，但有些自然灾害，如地震、海啸、泥石流等，很难甚至无法预测。在社会领域，经济危机、事故、公共事件等，都具有这种不确定性特点。三是必然中的偶然性。有些危机肯定会发生，如根据经济周期理论，一定时间之内，人类社会肯定会发生经济危机，但何时发生，可能会因为一个偶然的事件而引发。四是社会的破坏性。危机发生后，会产生严重的破坏性后果，自然灾害发生的后果就不用说了，如汶川大地震、玉树地震造成的破坏性后果。发自美国华尔街的金融海啸，对全球经济造成了巨大的破坏。企业产品如果出现质量安全事故，面临着破产与倒闭的情况也时有发生，如河北省的三鹿奶粉事件。自然



人如果发生了身体健康危机，也有面临死亡的威胁。由此，如何进行危机管理，将危机发生后的损失降到最低，是政府、社会、企业、个人面临的重大问题。

（二）危机管理

危机管理是指政府、企业或者个人，在危机事件发生前如何预防、在危机事件发生时如何应对、在危机事件发生中如何处置、在危机事件发生后如何善后的过程中，所应采取的措施与行动。对政府而言，进行危机管理时，需要制定一整套法律法规体系，建立危机预警系统，成立相应的组织机构，形成在短时间内动员社会力量的机制；对企业而言，要建立一套完整的涉及企业整个生产与经营过程的危机预防与控制系统，并将这个危机应对系统贯穿于企业的日常经营管理中；对个人而言，由于每个人的社会角色不同，面对的工作环境也不一样，但没有危机意识，是否了解一般的危机管理与危机应对的方法，当危机发生时，其所作出的反应与采取的应对措施是不一样的，结果自然会有天壤之别。人类历史的惨痛经历一再告诉我们，人类自身如果不通过建立预测、防范、应对与善后的危机管理机制与体制，在面临灾害与事故时，所遭受的损失将会无可估量。但人类的优长就在于，通过不断总结历史教训，探索出适合自身的防控措施，以保护自身的利益不受损害，即使受到损害，也要让损害的程度降到最低。“危机研究和管理的目的就是要最大限度地降低人类社会悲剧的发生”。^①

（三）理论框架

在2003年中国发生SARS事件以前，许多中国人还不知道应急管理、突发公共卫生事件这样的概念，更不用说政府的危机管理了。除了有少数从事公共管理研究的学者对政府的危机管理有所研究与了解外，一般的政府官员与普通老百姓都没有听说过这样的词。此次事件，让中国政府与中国人民经历了切肤之痛，“政府已经认识到，不能再按照过去的常识和过时的经验来处理一个在经济全球化和信息多元化下发生的公共卫生危机，并开始突发性公共卫生事件应急反应机制的建设”。^② 理论界开始研究政府如何处理突发性公共事件，从理论体系的建

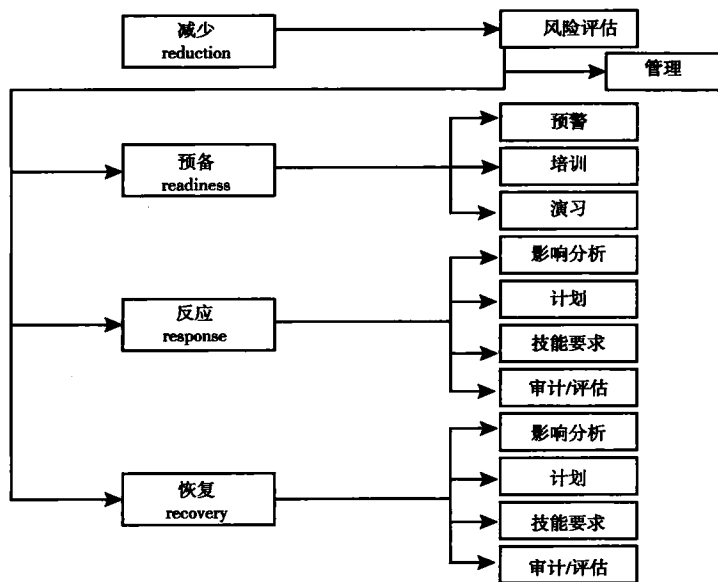
^① 转引自胡宁生主编《中国形象战略》，中共中央党校出版社，1999，第1159页。

^② 薛澜、张强、钟开斌：《危机管理：转型中国面临的挑战》，清华大学出版社，2003，第6页。



构到案例的分析,在借鉴国外理论成果与操作经验的同时,也开始构筑中国自己的话语体系。同时,政府开始制定相应的法律法规,2006 年国务院颁布《总体应急预案》,随后,国务院有关部门、地方政府相继颁布了突发公共事件应急预案,这样,自上而下的一套完整的应对突发公共事件的预案制度建立起来了。2007 年 8 月 30 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过《突发事件应对法》。2008 年,设立国务院应急管理办公室,中央各部门、各地方政府也相应地建立了类似的机构,这样,一套较为完整的组织体系就建立起来了。以此,我国政府应对突发事件时就有法可依了。从完善法规到健全组织机构,我国政府在 SARS 事件之后,用了大约 5 年的时间。

关于危机管理的理论分析框架,西方学者做过大量的研究,有许多成熟的学术成果。澳大利亚学者罗伯特·希斯提出的危机管理模型,比较全面、准确地描述了危机管理的整个过程。该模型如下:^①



这一模型涉及危机管理的全过程。一般的危机管理分为三个阶段:第一阶段,危机前的预防,危机管理准备工作,主要做好预警、培训和演习;第二阶段,

^① [澳] 罗伯特·希斯:《危机管理》,王成、宋炳辉、金瑛译,中信出版社,2001,第32页。



段,危机发生后如何面对与处理,主要是隔离危机与管理危机;第三阶段,主要是做好危机发生之后的善后处理与恢复工作。

具体而言,危机管理的过程包括以下几个方面:

预防与准备。有些危机的发生是不以人类的意志为转移的,如自然灾害的发生,但人类可以在危机来临之前做好预防与准备工作来应对危机,将危机可能造成的损失降到最低程度。预防与准备工作主要包括以下内容:①安全防范措施。如修建防洪大堤以预防洪涝灾害,修建水库以抗击干旱灾害;②制定应急预案。一旦危机发生后,如何处置与应对,如何调动社会资源与力量,如何恢复与重建等,都需要有事先的预案,这样才能使得处置危机时提高效率、调动社会力量参与、减少危机带来的损失;③培训与演练。人们应对危机的知识需要通过学习获取。培训与演练可以提高人们应对危机的技巧与能力,在危机来临时既可以自救,也可以求助他人。日本在这方面就做得相当出色,这次核泄漏事故发生后,日本普通民众在面临灾害时表现出的冷静、有序,令世人敬佩。这都是平时培训与演练的结果;④保障措施。包括组建专门的危机管理部门、组建专业的救援队伍、储备救援物质、设立专项保障经费、配备专业的救援设备、设立救援场所等等。凡事预则立,不预则废。

监测与预警。危机随时可能发生,但大多数危机在发生前,是有预兆的,如果监测与预警工作做到位了,不仅可以阻止许多事故与公共危机事件的发生而且可以为应对危机提前做好准备。根据我国政府处理危机事件的经验,“早发现、早报告、早处置”是一条行之有效的危机管理原则。主要的措施有:①建立危机管理监测信息系统。这个系统既要监测组织内部可能发生危机的信息源,也要监测组织外部可能发生危机的信息源。配备专业人员分析信息系统收到的各种信息,一旦发现有可能发生危机的信息,要即时报告;②建立突发事件监测制度。突发事件监测要贯穿整个突发事件的发生、发展、结束的全过程,对突发事件进行动态的监测,根据突发事件发展的过程来作出处置的决策。该制度的建立,可以发现突发事件发生的时间、地点、原因、参与的人员情况、涉及的范围、可能造成的损害程度、事件演化的趋势等信息,为政府及时、有效地处置突发事件提供事实与证据;③信息发布与媒体管理。全面、准确、及时地发布相关信息,是政府处置突发事件及各种灾害事故的重要环节,这些信息的发布不仅仅是政府履行信息公开的义务,满足公民知情权的诉求,而且是普通民众消除恐慌、重建信



心、主动参与危机处置的前提与基础。在这个过程中,媒体发挥的作用巨大,媒体管理也就成为政府应对与处置危机的重要工作。随着新媒体的兴起,信息传播的及时性加快,大众化程度大大提高,如果政府危机主管部门不能及时、准确地发布相关信息,失真的信息就会顷刻间满天飞,谣言四起,主要的原因是普通民众的信息需求不能从正式的渠道得到满足,那么来自非正式渠道的信息就会立即占领信息与媒体市场。我国许多突发公共事件,是由一个局部的偶然事件最终酿成具有破坏性的群体性事件,主要原因之一是参与事件的普通民众受到了失真信息的影响。

处置与救援。危机事件往往具有很大的破坏性,既危及人的生命健康安全,也会造成国家、集体与个人财产的损害,破坏良好的社会公共秩序。如何处置危机事件是危机管理的关键。毫无疑问,无论处置什么样的危机,政府都是处置危机事件的主导力量。根据学者的研究,政府应对危机应坚持以下原则:①时间性原则。危机发生后,政府要快速作出反应,以最快的速度作出危机处置的决策;②效率性原则。政府处置危机的部门与人员要精干高效;③协同性原则。危机事件的处置常常需要多部门、多主体参与,政府要做好协同工作,否则,这些部门与人员会互相牵制,不能形成合力;④安全性原则。处置危机的目的是为了保护生命健康权与财产权,但生命的价值高于财产,因此,生命健康权的保护是第一位的;⑤合法性原则。政府在处置危机事件的过程中,会涉及多方面利益的保护,同时,也会造成有关利益方的损害,因此,政府必须依法行政,不能滥用行政权力。当然,这需要国家立法机关就相关事项作出法律规定,政府才能有法可依;⑥科学性原则。自人类诞生以来,人类的生存与发展就一直受到大自然的威胁,人类自身的活动也在一定程度上破坏了自然的生态平衡,污染了环境。人类遵循了自然规律就能与自然和谐相处,违背了自然规律就会遭受到自然的惩罚。在应对自然灾害时,必须要在把握自然规律的基础上,科学应对,不能蛮干;⑦程序性原则。政府在处置危机事件时,虽然时间紧急,但也要遵循一定的程序,尤其在作危机事件处置决策时,科学的决策是建立在规范的程序基础上的;⑧适度性原则。政府在处理公共事件尤其是群体性事件时,由于参与的群众多,成分复杂,常常是许多矛盾与问题交织在一起。因此,抓住主要矛盾与矛盾的主要方面,先解决核心问题,稳住主要人员,再逐步解决其他次要问题。掌握好政策界限,娴熟运用各种方法与手段,才能使得危机的处理达到



比较满意的效果。^①

恢复与重建。每次危机发生后，都会给人们的生命财产造成损害，对既有的社会公共秩序造成破坏，因此，危机事件结束后都会面临恢复与重建问题。这也是危机管理的最后一个程序与阶段。政府危机管理部门在处置好危机事件后，首要的工作就是要使受危机事件影响的地区恢复生产、生活和社会秩序。同时，还要采取有力措施，防范发生“灾后灾”，即次生灾害、衍生灾害和后续灾害，重新引发新的公共安全事件。^② 对于在危机事件中受到生命与财产损害的人员，政府要通过多种手段与途径进行补偿与救济；对于受到自然灾害破坏的地区，政府要科学规划，调动社会资源进行重建；对于在公共危机事件中违法犯罪的人员，要依法处理；对于社会的捐赠资金与政府的救灾资金，要加强管理，严格审计，即时公开；对于在危机事件处理过程中表现突出的个人与集体，要进行表彰与奖励；要对整个危机事件处理的过程进行评估与总结，找出漏洞，汲取教训。

本系列报告去年开始出版第一本，主题是全球如何应对金融危机。自今年开始，研究报告将围绕危机管理的内容展开。今年的报告将对我国政府的应急管理制度进行介绍。总报告分两部分，一部分是着重对去年我国政府的危机管理进行研究，主要围绕政府处理重大危机事件进行展开。另一部分是关于企业危机管理。企业危机管理与政府危机管理不同，但二者也有联系，当企业危机造成较大的社会影响时，政府会适时介入。总报告之后分为突发事件危机管理、企业危机管理、中国地方政府危机管理、域外借鉴。

二 我国的应急管理制度

我国的应急管理制度，主要包括《突发事件应对法》、《传染病防治法》、《安全生产法》、《矿山安全生产法》、《防震减灾法》、《防洪法》、《气象法》、《集会游行示威法》、《人民警察法》、《戒严法》等法律；《破坏性地震应急条

① 参见薛澜、张强、钟开斌《危机管理：转型期中国面临的挑战》，清华大学出版社，2003，第100～109页。

② 参见李飞主编《中华人民共和国突发事件应对法释义》，法律出版社，2007，第5页。



例》、《突发公共卫生事件应急条例》、《国家突发公共事件总体应急预案》等行政法规和规范性文件。

（一）一般规则

1. 突发事件及分级

根据《突发事件应对法》，突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类。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、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。②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。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、经济安全事件和涉外突发事件等。

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。目前国家还没有出台统一的分级标准。在该标准颁布之前，已经有不少的行政法规和部门规章对突发事件进行了分级，但分级标准不统一，有的分为四级，有的分为二级，最多的分为五级。法律授权国务院或者国务院确定的部门制定突发事件的分级标准。

2. 应急管理体制

根据《突发事件应对法》第四条规定，我国现行的应急管理体制是：统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主。这一管理体制的构想，在党的十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中明确提出，当时的表述为“建立健全分类管理、分级负责、条块结合、属地为主的应急管理体制”。根据我国现行的行政管理体制与运作机制，建立这样的应急管理体制，既符合我国的国情，也有利于及时、高效地应对应急事件，提高应急事件处置的能力。

（1）领导机构。国务院是突发公共事件应急管理工作的最高行政领导机构。在国务院总理领导下，由国务院常务会议和国家相关突发公共事件应急指挥机构（以下简称相关应急指挥机构）负责突发公共事件的应急管理工作，必要时，派出国务院工作组指导有关工作。