

国家社会科学基金青年项目研究成果

资助号 04CZZ016



# 重大突发事件的 >>>> 政府预警管理模式研究

RESEARCH ON THE GOVERNMENT  
EARLY WARNING MANAGEMENT MODE  
OF PUBLIC EMERGENCIES

王超 著

湖北科学技术出版社

国家社会科学基金青年项目研究成果

资助号 04CZZ016



# 重大突发事件的

# 模式研究

ERNMENT  
EARLY WARNING MANAGEMENT MODE  
OF PUBLIC EMERGENCIES

王超 著

湖北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

重大突发事件的政府预警管理模式构建研究/王超著. —武汉:  
湖北科学技术出版社, 2010. 12

ISBN 978-7-5352-4570-0

I. ①重… II. ①王… III. ①国家行政机关-紧急事件-公共  
管理-研究-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 181372 号

责任编辑:刘虹 刘军

封面设计:戴旻

出版发行:湖北科学技术出版社

电话:027-87679468

地址:武汉市雄楚大街 268 号

邮编:430070

(湖北出版文化城 B 座 12-13 层)

网址:<http://www.hbstp.com.cn>

印刷:武汉理工大印刷厂

邮编:430070

850×1168 1/32

7.5 印张

190 千字

2010 年 12 月第 1 版

2010 年 12 月第 1 次印刷

定价:22.00 元

本书如有印装质量问题 可找本社市场部更换

## 序

当前的应急管理研究方兴未艾，作为在危机管理领域研究的一名老兵，可谓亲身经历了这个萌芽、兴起的发展过程。自1990年我接受第一项国家自然科学基金委员会资助项目“企业逆境管理研究”开始，至今主持与组织了六项国家自然科学基金资助项目，十几项由国家科技部、国务院应急办、国家发展与改革委员会、交通部、三峡办以及湖北省、江苏省、河北省等委托的应急管理研究项目，涵盖了“企业危机、多灾行业危机、公共安全应急”的原理研究、政策咨询、预警方法研究，形成了系列研究成果，以此为基础主编了四套应急管理类的丛书计27册著作。在小有满足感的同时，也惊讶许多年轻学者的进步与成就。本书的作者王超博士，即我熟悉而亲密的年青学者。

本书的研究源点起始于2003年。当时王超博士基于长期在预警研究方向的积累，提出了“重大突发事件的政府预警管理模式”的主题，得到了当年国家社会科学基金青年项目的资助。这个研究项目较早地切入我国应急管理实践的政府管理问题，对我国公共安全形势发展有深切的观察与判识，应当说把握了我国公共安全应急管理研究的主流脉搏。细读本书章节内容，会体味到不少独到的观点、有价值的判识，尤其是在预警管理研究方面，使我这个一生以此为研究主题的学者，感受到了作者字里行间的思想火花与学术激情。

作者同我并肩合作已15年，我的团队取得的诸多研究成果中，他始终是骨干。时逢他的专著出版，作为他的硕士、博士生导师，我自然为此兴奋。也更期待读者、同行们对此书的琢读、讨论与质疑，因为这正是对本书作者的最好激励。

是为序。

余廉

华中科技大学公共管理学院教授、博士生导师

2010年9月于喻园

## 自序

我国自然地质状况复杂,自古以来就是一个自然灾害高发国家,同时随着我国现代化建设的加快,已经步入经济和社会的转型期,各种不确定因素增多,基础薄弱的公共安全保障与高速发展的经济矛盾越来越突出,导致各种事故安全、公共卫生和社会安全领域的突发事件发生频率和影响不断增加,据统计,我国每年因突发公共事件造成的损失近 7 000 亿元,并有上升的趋势,已成为我国和谐社会的构建和可持续发展的巨大隐患,急需对突发公共事件的产生机理与有效应对展开系统研究。

自从我国在 2003 年发生大规模的公共卫生领域突发事件 SARS 以来,针对突发公共事件的预警与应急管理研究越来越受到各方的重视,但在 2003 年以前开展突发公共事件方面的系统研究还比较少,甚至对突发公共事件的定义与内涵等还存在探讨之中。本人硕士和博士所学和从事的一直是企业风险与危机领域的预警管理研究,涉足突发公共事件领域的研究,源于 2000 年参加导师余廉教授的一项国家自然科学基金课题:“交通灾害预警系统研究”,此课题的研究思路是从社会学角度来研究交通行业所带来的公共安全问题,尤其其中涉及的交通突发事故的紧急救援问题,应该说是目前典型的公共安全应急管理问题;由此课题的研究引发我的思考:从社会学和公共管理的角度来开展更加广泛的突发事件的预警与紧急救援方面的研究,鉴于我的学术和知识背景,习惯从管理学本身的角度来研究问题,正值当时我国政府应对突发公共事件重救轻防的现象较严重,系统的预警与应急体系还未完全建立起来的背景下,在 2004 年初向国家社科基金委申报了:“重大突发事件的政府预警管理模式研究”的课题,即想从管理学的角度来开展政府作为管理主体如何构建一套预警管理模式去有效防范重大突发事件的发生和扩散的研究,很荣幸得到了资助(资助号:04CZZ016)。本书即是本课题研究的核心内容。

本书共分 9 章，7 个部分的内容。

第一部分是对本课题研究背景的介绍，为本书的第一章。在提出研究背景、意义以及研究对象和目的之后，对目前关于突发事件机理与政府预警管理模式的最新国内相关研究现状进行了综述，并介绍了本课题的研究方法和技术路线。

第二部分是对重大突发事件生成与扩散机理的研究，为本书的第二、三章。主要是研究重大突发事件的定义、分类、特征以及我国突发事件的现状，在此基础上分析了重大突发事件的一般生成原理和四种突发公共事件的生成原因分析；并重点分析了重大突发事件的扩散机理以及影响突发事件扩散的根本影响因素。本部分为后面构建政府应对突发事件的预警管理模式提供了理论基础。

第三部分是我国重大突发事件的政府预警管理现状分析，为本书的第四章。从“一案三制”角度分析了我国政府应对突发重大突发事件体系建设的发展历程与成就，并从管理学角度，系统梳理了我国重大突发事件的政府管理体系现状，在问卷调查与访谈的基础上，系统分析了当前我国重大突发事件的政府预警管理方面的不足和原因分析。

第四部分是重大突发事件的政府预警管理模式研究，为本书的第五至第七章。此部分在重大突发事件的生成与扩散机理以及政府预警管理现状分析基础上，参考国外重大突发事件的管理模式与成功经验，利用预警管理理论，研究如何构建政府有效突发公共事件预警管理模式的理论基础与具体内容。

第五个部分是重大突发事件的政府预控对策选择和重大突发事件政府预警管理模式的支撑体系建议，为本书的第八章。

第六部分为总结与展望，为本书的第九章。本章对本书的主要结论进行了总结，并分析了本研究的不足方面。

第七部分为本书的附录部分。收录了本课题开展实证研究的问卷调查表和统计结果，以及围绕本课题公开发表的 3 篇代表学术论文。

本书集中了近 5 年的课题研究成果，在一些方面提出了一些有价值的探讨，比如：

1. 提出了复合突发公共安全事件的分类。通过对大量的突发事件的分析研究表明，目前由于社会、经济生活的广泛联系性，单纯的突发事件往往很少发生，提出了重大突发公共事件除了常规的自然灾害、事故灾害、突发公共卫生事件和突发社会安全四大类的分类之外，还应该包括复合突发公共安全事件分类，并认为这应是政府应对的重点对象。

2. 探讨了重大突发公共事件的生成与扩散机理以及重大突发事件扩散的影响因素构成。重大突发事件的生成与扩散机理是应对的基础，本书详细分析了重大突发事件的扩散方式、扩散路径、扩散动力、扩散阶段和扩散后果表现；以及重大突发事件扩散的影响因素是重大突发事件的性质、重大突发事件影响对象本身的脆弱性和重大突发事件应对体系的脆弱性 3 个方面，并分析了各个影响因素的内涵。

3. 在理论分析与实证调研的基础上系统评价了目前我国政府应对突发公共事件预警管理体系的不足和原因分析。认为我国政府应对突发公共事件主要存在重大突发事件应对的预警预控功能不足等八个方面的不足；并认为造成不足的原因是因为来自外部环境因素的压力和重大突发事件内部预警管理缺陷所共同导致而成的。

4. 提出了政府构建应对突发事件预警管理模式理论基础与构建内容。包括政府构建预警管理模式的理论原理，重大突发事件政府预警管理模式的目标设置、预警管理对象的选择、预警管理原则、预警管理组织体系构建、预警管理功能构成、预警管理的活动内容和运转模式七个方面的具体内容。

5. 建立了基于突发公共事件生命周期和突发公共事件扩散影响因素两个方面的区域重大突发事件的政府预警监测指标体系。提出政府从区域重大突发事件发生前的预警（A1）、区域重大突发事件发生中的预警（B1）和区域重大突发事件发生后的预

警(CI)完善的预警监测体系,并结合突发公共事件的扩散影响的三个因素:突发事件本身、突发事件承载体的脆弱性和应对体系的脆弱性对指标进行了进一步的细分,共包括3个一级指标、9个二级指标、32个三级指标的监测指标体系。

6. 展开了实证方面的研究。对我国湖北、河南、北京、上海、重庆、武汉、等省市涉及突发事件应对的相关政府管理部门和理论研究人员进行了问卷调查与访谈,获得了政府、理论与实践界对突发事件的理解、扩散的方式、管理现状与不足以及改进建议的第一手资料。

本书是关于政府如何构建重大突发公共事件预警管理模式研究的第一本学术专著,所提出的一些研究结论希望对相关政府部门构建重大突发事件的预警管理体系和理论界的进一步研究带来些帮助,但是由于作者的水平,书中的疏漏及错误之处在所难免,恳请读者批评指正。

王 超

2010年9月于马房山



## 内 容 简 介

本书是国家社会科学基金资助项目（重大突发事件的政府预警管理模式研究，资助号：04CZZ016）的研究成果。全书共分九章，首先从课题的研究背景与意义出发，对研究对象与目的以及国内外相关研究现状进行了论述；然后对重大突发事件的定义、分类、特征以及我国重大突发事件发生的现状与新形势进行了概述；在实证调查基础上，对重大突发事件的生成与扩散机理和我国重大突发事件的政府预警管理现状进行了研究和分析，并总结分析了国外重大突发事件的管理模式与成功经验；在此基础上，构建了重大突发事件的政府预警管理模式，并系统构建了区域重大突发事件的政府预警监测指标体系；最后提出了重大突发事件的政府预控对策选择与支撑体系构建，以及本课题研究的总结与展望。

本书理论联系实际，可用于各级政府行政官员指导公共安全领域应急管理体系建设工作的指南，特别适用于各级政府应急办的工作人员，同时也是公共安全领域理论研究者、行政管理、公共管理等专业研究生的参考书。

## 目 录

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 序 .....                    | 1   |
| 自序 .....                   | 2   |
| 第一章 引言 .....               | 1   |
| 一、研究背景与意义 .....            | 1   |
| 二、研究对象与目的 .....            | 2   |
| 三、国内外相关研究现状 .....          | 3   |
| 四、研究方法与技术路线 .....          | 36  |
| 第二章 重大突发事件概述 .....         | 37  |
| 一、重大突发事件的定义 .....          | 37  |
| 二、重大突发事件的分类 .....          | 38  |
| 三、重大突发事件的特征 .....          | 40  |
| 四、我国重大突发事件发生的现状 .....      | 43  |
| 五、我国重大突发事件发生的新形势 .....     | 51  |
| 第三章 重大突发事件的生成与扩散机理分析 ..... | 54  |
| 一、重大突发事件的生成机理分析 .....      | 54  |
| 二、重大突发事件的扩散机理分析 .....      | 58  |
| 三、重大突发事件扩散的影响因素分析 .....    | 70  |
| 第四章 我国重大突发事件的政府预警          |     |
| 管理现状分析 .....               | 78  |
| 一、我国政府应对重大突发事件体系建设         |     |
| 的发展历程与成就 .....             | 78  |
| 二、我国重大突发事件的政府管理体系现状 .....  | 82  |
| 三、对当前我国重大突发事件的政府           |     |
| 预警管理现状评价 .....             | 111 |

|                                                      |            |
|------------------------------------------------------|------------|
| <b>第五章 国外重大突发事件的管理模式与成功经验 .....</b>                  | <b>129</b> |
| 一、国外政府应对重大突发事件的管理模式 .....                            | 129        |
| 二、国外重大突发事件管理模式的成功经验 .....                            | 136        |
| 三、国外成功经验对我国政府建立<br>预警管理模式的启示 .....                   | 138        |
| <b>第六章 重大突发事件的政府预警管理模式构建 .....</b>                   | <b>142</b> |
| 一、重大突发事件预警管理理论原理 .....                               | 142        |
| 二、重大突发事件的政府预警管理模式<br>构建的理论体系 .....                   | 147        |
| <b>第七章 区域重大突发事件的政府预警<br/>        监测指标体系构建 .....</b>  | <b>161</b> |
| 一、区域重大突发事件发生前的预警指标体系(A1) ...                         | 161        |
| 二、区域重大突发事件发生中的预警指标体系(B1) ...                         | 166        |
| 三、区域重大突发事件发生后的预警指标体系(C1) ...                         | 168        |
| 四、监测指标的处理与预警信号 .....                                 | 171        |
| 五、监测指标信息的来源 .....                                    | 172        |
| <b>第八章 重大突发事件的政府预控<br/>        对策选择与支撑体系构建 .....</b> | <b>174</b> |
| 一、重大突发事件的政府预控对策选择 .....                              | 174        |
| 二、重大突发事件政府预警管理模式<br>的支撑体系构建 .....                    | 176        |
| <b>第九章 总结与展望 .....</b>                               | <b>179</b> |
| 一、总结 .....                                           | 179        |
| 二、不足之处与展望 .....                                      | 182        |
| <b>附录一：问卷调查表与统计结果 .....</b>                          | <b>184</b> |
| <b>附录二：公开发表的主要论文 .....</b>                           | <b>194</b> |
| <b>后记 .....</b>                                      | <b>226</b> |

# 第一章 引言

## 一、研究背景与意义

当今世界，无论是发达国家还是发展中国家，都面临着一个不可回避的现实，即各种重大突发事件层出不穷，比如 2004 年 12 月发生的印度洋海啸、2009 年 6 月发生的法航空难、2009 年 4 月爆发的甲型 H1N1 流感以及 2001 年发生的美国“9.11”恐怖袭击事件等等，这些来自自然、生产事故、公共卫生和社会安全领域的重大突发事件都带来了巨大的经济损失与人员伤亡，比如印度洋海啸造成近 30 万人死亡、法航空难造成机上 228 人全部遇难、全球甲型 H1N1 流感死亡人数超过 9500 人，美国“9.11”事件造成 2998 人罹难、经济损失过万亿。

我国幅员辽阔，地质条件复杂，一直是世界上自然灾害最为严重的国家之一，近年来各种气象、地质等自然灾害有增无减而且还出现了愈演愈烈的趋势，如 2008 年发生的南方雪灾和“5.12”汶川大地震；除了自然灾害，随着现代化建设和城市化建设的加快，我国已经步入经济和社会的转型期，生产力发展的不均衡，公共安全保障基础薄弱与经济高速发展的矛盾越来越突出，各种不确定因素增多，导致各种突发事件的发生频率、速度和影响不断增加，如公共卫生领域的各种传染病（如 SARS 危机、禽流感、甲型 H1N1 流感等）、生产领域的特大安全事故（如吉林石化双苯厂化工车间爆炸导致的松花江流域污染事件、四川的油气井喷事件、包头空难等）、内部改革引发的聚众事件（如大庆油田“造访”事件）、公共场所的恶性破坏事件（如天津“毒针”事件、南京“投毒”事件）、境内外势力操纵的恐怖事件（西藏“3.14”打砸抢烧事件、新疆“7.5”骚乱事件等）等等。这些突发公共事件，无论是何种领域，都产生了严重的社会连锁反应，不仅造成人民生命财产和经济的重大损失，甚至危害到国

家安全和社会稳定。如何及时有效地应对各种突发公共事件，尽可能地预防和减少突发公共事件及其负面影响，对于更好地保障人民群众的生命财产安全、社会秩序和社会稳定，促进经济社会的安全、协调、可持续发展，都有着十分重要的现实意义。

我国目前对突发公共事件系统的预警与应急管理体系还没完全建立起来，还存在“重救轻防”的思想，目前的应对管理体制是根据我国条块分割管理体系特点来建立的，采用分行业、分部门的管理机制，难以迅速建立统一的基于全社会力量的系统防范机制；对于社会系统中非系统风险导致的重大突发事件，特别是事前的系统监测与识别，以及灾时紧急决策、救援社会力量的协调、灾难连锁反应的危机应急管理以及灾后的修复与重建还有很多不足，还无法有效应对灾害等重大突发事件的并发问题，容易造成应急决策和救援治理工作的被动，极易形成社会性恐慌、事件破坏程度扩大和干扰全社会的稳定政治经济生活。我国 2003 年爆发的 SARS 危机事件，由行业的公共卫生事件由于应对经验的不足带来了连锁的社会不良反应，使全国经济发展受阻、形成了社会心理恐慌，其表面上暴露了我国在公共卫生体制上的严重不足，但实际上更深刻地揭示了我国在重大危机事件的扩散、事前防范、应急决策管理和社会联动响应体系等方面的不足，需要建立对重大突发事件的事前、事中和事后的系统预警管理模式，以有效预防重大突发事件的发生和降低重大突发事件所带来的损失。

因此，探本溯源，本研究从重大突发事件发生的原因出发，研究其生成与扩散机理，从而构建有效的重大突发事件预警管理模式，提高我国政府对重大突发事件的预防、预控能力，提高我国政府对重大突发事件的处理和控制效率，这是我国政府新时期迫切需要解决的重大问题。

## 二、研究对象与目的

本书以重大突发事件和政府的预警管理模式为研究对象，利用灾害学、管理学、安全管理理论和预警、应急管理的基础理论与知识，展开系统的理论研究和实证应用研究。

本研究的目的是通过对重大突发事件的生成与扩散机理的分析并在此基础之上,根据重大突发事件的扩散特征、路径以及影响因素,从政府应对角度,在分析评价目前我国重大突发事件政府应对管理体系与模式的基础上,参考国外的政府应对管理模式,利用预警管理的思想,研究如何在政府管理体系中构建系统的应对重大突发事件的政府预警管理模式,使政府能够有效监测自然与社会体系中存在风险与危险的状态,在此基础上通过采取有效的预控对策,使突发公共事件消亡在萌芽状态,减少突发事件发生的规模与强度,提高政府的应急管理能力,迅速高效应对突发事件的发生,为我国和谐社会的建设和可持续发展保驾护航。

### 三、国内外相关研究现状

重大突发事件虽然自古就有,但是对重大突发事件的系统研究历史并不久远,尤其是我国,是在 2003 年爆发 SARS 以后才逐步受到重视,虽然系统开展重大突发事件的研究历史不长,但目前已受到世界各国的政府和理论界的高度重视,产生了大量的研究文献与成果,以下在中国学术文献网络出版总库(1979-2009 年)12 个常用数据库题名含有突发事件、重大突发事件、突发事件预警、突发事件政府预警、突发事件应急等七个关键词的检索篇数可见一斑,见表 1-1。

表 1-1 中国学术文献网络出版总库(1979-2009)12 个  
常用数据库的检索状况

| 序号 | 关键词         | 篇数    |
|----|-------------|-------|
| 1  | 突发事件        | 8 106 |
| 2  | 重大突发事件      | 295   |
| 3  | 突发事件 + 机理   | 106   |
| 4  | 突发事件 + 预警   | 197   |
| 5  | 突发事件 + 政府预警 | 9     |
| 6  | 突发事件 + 应急   | 2 334 |
| 7  | 突发事件 + 政府应急 | 111   |

检索时间: 2009 年 10 月 20 日

在众多的研究成果当中,与本研究内容主要相关的是重大突发事件机理研究与重大突发事件的政府预警管理两个部分,下面从重大突发事件的机理研究方面和重大突发事件的预警政府管理模式研究两个方面分析目前的国内外研究现状。

### (一) 关于突发事件的机理研究方面

#### 1. 国外研究现状

##### 1) 关于灾害、危机和突发事件三者的定义研究

突发事件,从字面上理解是人们对于出乎意料的事件的总称,人们比较熟悉的是灾害和危机事件,所以首先必须了解一下灾害、危机和突发事件三者之间的异同。

关于灾害,从国外相关文献来看,其定义尚未取得一致的意见,甚至不同自然科学学科的研究人员的界定差别较大,其界定的方法主要包括:刻度方面的界定、概率意义上的界定、影响范围的界定。Weichselgartner<sup>①</sup>认为,并不存在纯粹的自然灾害,自然灾害是自然物理系统内部相互作用并与社会相互作用的后果;Logue<sup>②</sup>从灾害的后果出发认为,灾祸是引起过度病状和致命性的极端环境事件;Keller 和 Meniconi<sup>③</sup>从灾害刻度的角度提出,灾害应该具有一定的标准,如果一事件造成了10个或更多的伤亡,100万美元的损失,50个人员撤离,这件事件就可以称为灾害;Denis<sup>④</sup>按照灾害的发展过程和后果,将灾害界定为:一个灾祸在发生前被定义作为一次突然的可能性事件,它一旦发生,就会发生损失或造成严重的结果(包括人、物质和金融),一定会使社会组织的紧张不安。从以上内容来看,国外在灾害界定上尚没

①Juergen Weichselgartner,Disaster mitigation: the concept of vulnerability revisited,Disaster Prevention and Management,2001,10(2)

②James Logue.Disasters, the environment, and public health: Improving our response.American Journal of Public Health,1996,86(9)

③A.Z.Keller,M. Meniconi,I. Al-Shammari,Analysis of fatality, injury, evacuation and cost data using the Bradford Disaster Scale.Disaster Prevention and Management,1997,6(1)

④ Helene Denis,Scientists and disaster management,Disaster Prevention and Management. 1995,4(2)

有形成统一的界定,灾害的概念还需要进一步拓展,但灾害社会学领域的学者普遍认为灾害是事件,对灾害的界定主要采用其影响、特征和后果的界定方法。

关于危机,其被广泛认为是一个转折点,如 Fink<sup>①</sup>认为,危机是事务的不稳定状态,其决策十分迫切,包括了人们想要和不要的结果,两种结果的概率各占 50%。Walters<sup>②</sup>等人将危机定义为“严重的转折点”、“决定性片刻”、“或者决定性时间”,即已经达到一个关键的阶段的一种状况。但 Mc Mullan<sup>③</sup>在总结从 1972 年以来关于危机界定的各学科相关文献的基础上指出,普遍接受的危机界定目前尚未出现,以后也不可能出现。Mitroff<sup>④</sup>指出:尽管危机是毁灭和影响组织的事件这一事实被广泛认同,但其不存在一个普遍认同的危机定义。如同灾害的界定,尽管危机研究多年,但对其统一的界定目前尚未形成,一些西方管理学家基本认同中国学者对危机的界定,即危机是“危险”和“机会”并存的状态和形式。

关于突发事件,在二次世界大战期间,美国著名社会学家 Pitirim Sorokin 就对突发事件进行了早期的研究。在此之后,突发事件这一术语主要在医疗领域使用,随着灾害、种族和国际冲突、流行性疾病的频繁化,突发事件现在含义被社会学领域的学者逐渐扩展到上述这些领域,而且具有泛化倾向。John E Eiland<sup>⑤</sup>等人认为,突发事件状况仅仅最近才开始包括恐怖分子威胁,例如辐射、生物学、化学攻击和爆炸。

---

①S.Fink.Crisis management planning for the inevitable.New York:AMACOM,1986

②H. Davies, M.Walters.Do all crisis have to become disasters? Risk and risk mitigation. Disaster Prevention and Management,1998(7)

③Mc Mullan, C.K..Crisis: when does a molehill become a mountain.Disaster Prevention and Management,1997,6(1)

④Mitroff, I.I., Crisis Management: Cutting through the Confusion. Sloan Management Review, 1988( No. Winter)

⑤John E Eiland,Donna A Pritchard,Darlana A Stevens.Home Study Program: Emergency preparedness-Is your ready? Association of operating Room Nurses. AORN Journal,2004,79(6)



Craig Calhoun<sup>①</sup>认为,突发事件现在是涉及多种灾难、冲突、人类苦难的术语,突发事件现在是关于“大规模灾害、冲突和人类疾病”的相关术语。Vayrynen<sup>②</sup>认为突发事件是一个存在大规模人死亡的事件,这一事件是战争和暴力或人类迁徙形成的危机,通常伴随着由大量疾病和饥饿的灾民或难民。欧洲人权法院对“公共紧急状态”(Public Emergency)的解释,即“一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势,影响全体公民,并对整个社会的正常生活构成威胁”;突发事件在美国又被称为紧急事件,美国对突发事件的定义大致可以概括为:由美国总统宣布的在任何场合、任何情景下,在美国的任何地方发生的需联邦政府介入,提供补充性援助,以协助州和地方政府挽救生命,确保公共卫生、安全及财产或减轻、转移灾难所带来威胁的重大事件<sup>③</sup>。

尽管灾害、危机和突发事件三者经常被不同学科的学者替代,但它们在概念的界定、界定方法、相关术语方面还是有所差别,具体比较参见表 1-2。

表 1-2 灾害、危机、突发事件的界定的比较

| 比较内容 | 界定                   | 界定方法                   | 相关术语                                           |
|------|----------------------|------------------------|------------------------------------------------|
| 灾害   | 没有统一的界定;<br>具有学科特征;  | 后果定量界定、概率<br>界定、影响范围界定 | 事故(Accident),灾难<br>(Calamity),灾害<br>(Disaster) |
| 危机   | 没有统一的界定;<br>有基本的认同点; | 影响的性质界定、后<br>果概率界定     | 危机(Crisis),小事件<br>(Issue),事件(Incident)         |
| 突发事件 | 没有统一的界定              | 个案的解释与描述               | 突发事件(Emergency)                                |

① Craig Calhoun. A World of Emergencies: Fear, Intervention, and the Limits of Cosmopolitan Order. The Canadian Review of Sociology and Anthropology. 2004, 41(4)

② R. Vayrynen. Toward effective conflict prevention: comparison of the usability and impact of different instruments in Leatheman. Preventive and Inventive Action in Intrastate crisis Dradt Manuscript under Review, 1996

③ 赵红, 康大臣, 汪亮. 突发事件应急管理机理、机制与体系探讨 [J]. 中国管理科学, 2006, 14(10)