



# 公务员

(专业技术人员)

## 应对突发事件能力读本

本书编写组 编写

海南出版社



# 公务员

(专业技术人员)

## 应对突发事件能力读本

本书编写组 编写

海南出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员应对突发事件能力读本/《公务员应对突发事件能力读本》  
编写组编写. —海口:海南出版社,2010.4

ISBN 978-7-5443-3240-8

I. ①公… II. 公… III. ①紧急事件—处理—中国—公务员  
—学习参考资料 IV. ①X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 060331 号

## 公务员应对突发事件能力读本

《公务员应对突发事件能力读本》编写组 编写

---

责任编辑:古 华

出版发行:海南出版社

地 址:海口市金盘开发区建设三横路2号

邮 编:570216

电 话:0898—66830929(海口)

0731—84863905(长沙)

网 址:<http://www.hncbs.cn>

印 刷:长沙雅鑫印务有限公司

开 本:720×1020(毫米) 1/16

印 张:8.75

字 数:160千字

版 次:2010年4月第1版 2010年4月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5443-3240-8

---

定 价:18.00元

## 序 言

并非所有的事情都会完全按照你预想的进行,当今世界也并非我们期望的那样和平与安宁,因此,应对突发事件是每个人都会面临的问题。

从2008年5月12号的四川汶川地震到2010年云南、贵州等地的大旱;从重庆开县井喷事故到王家岭煤矿透水事故;从“非典”到甲型H1N1型流感的爆发;从西藏拉萨打砸抢烧暴力事件到乌鲁木齐“7·5”事件,这些事件虽然性质、起因、影响、后果不同,但它们都有一个共同之处,就是爆发了突发事件,管理者面临同一场景:社会或组织赖以维系的重要价值受到威胁,事态发展和环境变化具有高度的不确定性,可以采取处理行动的时间十分有限。不管我们是否愿意,在我国改革开放快速发展和深刻社会转型的大背景下,突发事件处理已成为我们这个时代生活的一部分。面对突发危机事件的巨大威胁,我们更应该思考,这些危机为什么会发生?政府及组织在危机处理中承担什么角色?作为一名新世纪的公务员或专业技术人员,我们应具备哪些技能,如何应对危机?面对突发事件的威胁,我们做好准备了吗?

疾风知劲草,危机验能力,应对突发事件的能力是检验公务员及专业技术人员是否称职的“试金石”;掌握突发事件管理的基本原理及处理常识与技巧,是提高危机管理能力的基础。从危机中学习、成长,是我们的共同使命。“一个民族在灾难中能够学到比平时多得多的东西。”“一个民族在灾难中失去的,必将在民族进步中获得补偿”,温家宝总理如是说。

本书介绍了突发事件管理的基础知识、提供了相应的应对技能训练以及对相关问题的思考,既有理论高度的理性思考,又注重结合工作实际,案例丰富,语言活泼。本书提供的原则和技巧,不仅能提高您应对工作中突发事件的能力,还

有可以直接为您其他业务能力的提升提供有益的借鉴。

由于水平有限,书中错漏之处难免,敬请专家、学者以及读者批评、指正。

本书编写组

2010年4月

GONGWUYUANINGDUTUFASHIJIANENGLIDUBENZHUANYEJISHURENYUAN  
公务员应对突发事件能力读本(专业技术人员)

↑  
↑  
↑

2

# 目 录

## 第一部分 导 论

## 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 第一章 应对突发事件能力标准 .....           | 1  |
| 第二章 突发事件概述 .....               | 4  |
| 第一节 突发事件的概念及其特点 .....          | 5  |
| 第二节 突发事件的类型 .....              | 9  |
| 第三节 突发事件的级别 .....              | 14 |
| 第三章 突发事件危机管理框架 .....           | 18 |
| 第一节 突发事件应对与政府全面危机管理 .....      | 18 |
| 第二节 突发事件应对管理的“三段论”和“四步曲” ..... | 22 |
| 第三节 突发事件应对管理的原则 .....          | 26 |

## 第二部分 学习教程

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第四章 突发事件的预警与预防 .....      | 28 |
| 第一节 突发事件的预防 .....         | 28 |
| 第二节 突发事件的预警 .....         | 31 |
| 第三节 突发事件风险评估与管理 .....     | 34 |
| 第五章 突发事件应急管理预案体系 .....    | 41 |
| 第一节 应急预案概述 .....          | 41 |
| 第二节 应急预案的基本要求 .....       | 44 |
| 第三节 构建突发事件管理组织系统 .....    | 49 |
| 第四节 构建应对突发事件的社会联动系统 ..... | 53 |
| 第六章 应对突发事件的决策能力 .....     | 57 |
| 第一节 突发事件决策概论 .....        | 57 |



|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第二节 | 突发事件决策阶段的划分及流程分析 ..... | 61  |
| 第三节 | 突发事件决策的主要方法及战略指南 ..... | 64  |
| 第四节 | 突发事件决策能力的提高 .....      | 69  |
| 第七章 | 突发事件的处理 .....          | 71  |
| 第一节 | 突发事件处理的基本原则 .....      | 71  |
| 第二节 | 突发事件的社会动员 .....        | 75  |
| 第三节 | 突发事件处理的步骤和程序 .....     | 78  |
| 第四节 | 突发事件处理的能力和方法 .....     | 83  |
| 第八章 | 应对突发事件的公关能力 .....      | 87  |
| 第一节 | 突发事件公关的意义和目标 .....     | 87  |
| 第二节 | 突发事件公关的步骤 .....        | 90  |
| 第三节 | 突发事件中的沟通艺术 .....       | 93  |
| 第四节 | 突发事件中的舆论引导 .....       | 98  |
| 第九章 | 应对突发事件的善后能力 .....      | 103 |
| 第一节 | 善后处理 .....             | 103 |
| 第二节 | 评估和统计分析 .....          | 105 |
| 第三节 | 抚恤与补偿 .....            | 106 |
| 第四节 | 恢复和重建 .....            | 107 |
| 第五节 | 改进和完善 .....            | 114 |

### 第三部分 实例分析

|     |                    |     |
|-----|--------------------|-----|
| 第十章 | 应急管理实例 .....       | 117 |
| 第一节 | 自然灾害应急管理实例 .....   | 117 |
| 第二节 | 事故灾难应急管理实例 .....   | 122 |
| 第三节 | 公共卫生事件应急管理实例 ..... | 125 |
| 第四节 | 社会安全事件应急管理实例 ..... | 129 |

# 第一部分 | 导 论

## 第一章 应对突发事件能力标准

公务员及专业技术人员应对突发事件能力标准,是对公务员和专业技术人员处理突发事件所需要的知识和技能以及个人素质的综合指标。具体可以表述为:应对突发事件能力,即有效掌握工作相关信息,及时捕捉带有倾向性、潜在性问题,制定可行预案,并争取把问题解决于萌芽之中;正确认识和处理各种社会矛盾,善于协调不同利益关系;面对突发事件,头脑清醒,科学分析,敏锐把握事件潜在影响,密切掌握事态发展情况;准确判断,果断行动,整合资源,调动各种力量,有序应对突发事件。因而,从能力的构成来看,公务员及专业技术人员应对突发事件能力标准又可具体分解为体现能力的行为标准以及实现该能力的知识和技能标准。

### 一、应对突发事件能力的行为标准

公务员及专业技术人员应对突发事件的行为标准,是指公务员及专业技术人员应对突发事件的行为表现,它是公务员及专业技术人员自身素质和知识的外在反映。

(1)意志坚定、思想过硬。公务员和专业技术人员在各种各样可能出现的突发事件面前,要意志坚定,具有马克思主义坚定的信念,坚持四项基本原则,坚持全心全意为人民服务的宗旨,思想过硬,政治合格,坚决执行党和国家的路线、方针和政策,自觉在思想上、行动上与上级组织保持一致。

(2)坚持原则、机动灵活。突发事件的一大特征就是不确定性强,无先例可循。应对突发事件,则要把原则性和灵活性结合起来,既要坚持原则,又要善于依据突发事件的特殊情况灵活处理,以大局为重,以保护公共利益为宗旨,以控制事态发展为目标,及时灵活地化解各种矛盾和纠纷。

(3)见微知著、观察敏锐。及时掌握与本职工作相关的各类信息,及时捕捉带有倾向性、潜在性的问题,善于把握事物发展的方向和规律,善于发现事物间的联系和影响方式。及时制定可行预案,有针对性地提出预防和解决措施,努力把问题解决在萌芽状态之中。

(4)沉着冷静、处变不惊。突发事件愈是急迫,愈要沉着冷静,不可惊慌失措或仓促应对。在突发事件面前,能够头脑清醒,冷静思考,科学分析,不慌乱、不盲动,理性研究确定应对方案,迅速了解真实情况,认真查找问题原因,对症下药



公考面试技巧与答题思路

药,有的放矢,有条不紊。

(5)光明磊落、勇于负责。突发事件往往涉及政府监管责任等方面的问题,面对突发事件,公务员和专业技术人员首先考虑的不应是个人得失,而是国家、集体和政府整体利益,对突发事件,及时上报,不压、不欺、不瞒,光明磊落,敢挑重担,勇于负责。

(6)坚毅果敢、多谋善断。突发事件要求公务员及专业技术人员具有果断决策的胆识,要具有在高压环境下快速决断的能力,注意掌握科学决策方法,善于抓主要矛盾,善于利用外脑,提高决策效率和针对性。一旦确定目标,就要果断决策,迅速行动,掌握危机事态发展的主动权。

(7)统筹全局、协调得当。突发事件往往涉及多方面的利益关系和各种长期累积的深层次矛盾,应对突发事件,要求公务员及专业技术人员能正确认识和处理好各种社会矛盾,善于协调不同利益关系。要正确处理全局与局部、中央与地方、个人与集体等各种不同利益关系,既要维护大局,又要为各方所接受。

(8)善于表达、长于沟通。处理突发事件要求公务员和专业技术人员做很多耐心细致的说服和教育工作,对外信息沟通也需要公务员和专业技术人员具备一定的媒体公关能力和娴熟交流协调技巧,这就要求公务员和专业技术人员具备良好口头表达能力和相当的文字功底基础,能够胜任承担内部沟通和对外大众信息传播要求。

(9)周到细致、作风踏实。处事周到细致、作风稳重踏实是处理突发事件的客观要求,公务员及专业技术人员在突发事件处理第一线,更需要踏实的执行能力,要求将上级各项政策、方针和各种决策、决议及时传达落实到群众之中,处事严谨,务求实效。

(10)遵纪守法、严以自律。具备牢固的依法行事意识,不违规行事,不越权行事,把保证突发事件处理效果和依法行政结合起来,严格在法律规定的职责和限度范围内行动,严于律己,遵纪守法。

## 二、应对突发事件能力的知识标准

知识是能力的基础,没有对相关知识的理解和掌握,能力就无从谈起。要达到上述应对突发事件行为标准,必须了解掌握相关理论和实践知识。

(1)哲学理论。具备坚实的马克思列宁主义理论基础,了解马克思主义哲学包括唯物史观和唯物辩证法、政治经济学以及毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的基本内涵和科学体系,及其最新发展。自觉运用马克思主义的立场、观点、方法,研究和解决现实问题,指导自己的工作。

(2)政策。了解党的基本路线、方针和政策,正确理解全面建设小康社会的内涵和要求,树立科学发展观,全面掌握党和国家在经济、政治、文化、国防、外交、民族团结和祖国统一等领域的基本方针和政策。尤其应掌握自己工作领域范围内各项具体政策规定,正确理解政策条文实质,执行政策不走样。

(3)市场经济知识。了解社会主义市场经济的内涵和特点,掌握市场经济

运行的基本规律,了解市场竞争、供求法则、宏观调控、经济波动、通货膨胀、经济危机、垄断、倾销等基本内涵,熟悉当前我国经济发展中的热点、难点问题,能够从经济学角度分析评估社会现象和人们的行为。

(4)社会学知识。了解中国当前社会分化、阶层构成等基本情况以及当前贫富分化、地区差距和城乡差距以及“三农”问题的基本状况,了解当前社会热点、焦点问题。掌握调查研究、统计分析等社会现象的基本研究方法,善于透过现象看本质,善于抓住社会问题的主要矛盾,能够有针对性地提出社会问题的政策建议。

(5)自然灾害防范知识。了解地震、火灾、台风、洪水、干旱、沙尘暴等自然灾害的基本预防和应对知识,了解当地基本自然条件和灾害分布状况。了解不同种类自然灾害的发生、演变、运行的基本规律和影响因素,建立灾害分级分类控制标准和预案,掌握常见自然灾害基本安全防范常识。

(6)医疗卫生防疫知识。了解常见传染病的基本类型及分布,重大传染病预防和控制的基本知识,紧急伤亡事故的基本处置办法。掌握控制传染源、切断传播途径以及保护易感人群的基本方法和途径,建立分级相应控制标准和预案。

(7)心理学知识。了解社会心理学的基本知识,了解组织行为学、大众心理学的基本分析研究方法。掌握健康心理和稳定心理素质的锻炼调适方法,了解压力状态下心理调适的基本方法和技巧。

(8)舆论传播学知识。了解传播学基本理论,重点把握大众传媒的社会效果及形成与演变的特点和传播规律,掌握公众舆论发生、发展、扩散的基本规律,熟悉新闻发布和媒体管理的基本要求。

(9)电脑及网络知识。熟练使用电脑,掌握常用软件使用方法,了解互联网信息检索、搜集、整理的基本方法和技巧。能够自如利用现代交流通讯工具获取信息,传递信息,保证信息传播沟通的效率和效果。

(10)领导管理学知识。了解计划、组织、协调、控制等基本管理规律,掌握领导、动员、沟通、决策等基本方法与技巧。

(11)法律知识。了解宪法、刑法、行政诉讼法、行政复议法、国家赔偿法等法律的基本规定,掌握与自己本职工作相联系的各项具体法规、制度、规定。

(12)现代科技知识。了解金融、信息、生物、交通、气象、地理等现代科技基本知识。

### 三、应对突发事件能力的技能标准

具备相应的专业技能是公务员及专业技术人员专业化程度和实践能力的重要体现。应对突发事件需要具备以下基本技能。

(1)良好的语言表达技能。妥当应对突发事件,需要公务员及专业技术人员准确解读国家有关方针、政策,回答公众及媒体询问,调节矛盾和纠纷,亲自做大量的解释、说明、劝解和沟通工作等,这都需要公务员和专业技术人员具备良好的口头表达能力,思路清晰,表述准确,礼貌得体,有理有节。

GONGWUYUANYINGDUTIFASHIJIANENGQUODIBENZHUANYEJISHURENYUAN

(2)稳定的情绪自我控制技能。突发事件情况紧急,环境压力大,极易造成当事人情绪波动。恰当控制个人情绪,遇事不冲动、不慌乱,冷静沉着,头脑清醒,科学分析,有序应对,是应对突发事件的基本要求。

(3)分析预测技能。掌握科学的预测工具及其基本分析预测方法,科学分析潜在风险,认真分析把握事物发展的倾向性、苗头性问题以及事物的潜在影响,早下手,早行动,争取事态发展的主动权。

(4)调查研究技能。掌握基本的调查研究的方法和技巧,熟练利用调研、信息收集、分析整理的基本方法和工具,能迅速发现问题本质和核心,透过现象发现深层次的问题和矛盾,找到事物发展的规律,提出有针对性的解决办法。

(5)快速决策技能。突发事件的紧急状态要求公务员及专业技术人员迅速决策,能够迅速收集整理相关信息,善于从复杂的现象中去粗取精、去伪存真、分档归类、总结提炼获取有价值的决策信息,掌握科学决策方法,果断决策,迅速落实。

(6)快速疏散公共场所人员的技能。当前群体性突发事件及群体性公共安全事件多发的现实,使公共场所的人员快速疏散技能成为应对突发事件的必备技能之一。要掌握群体性事件的形成、聚集规律,了解当地交通、消防、通讯等基本设施状况,建立防范预案,做到心中有数,应对有方。

(7)宣传动员技能。突发事件是对政府峰值资源调动能力的巨大考验,要有效应对突发事件,必须具备相当宣传发动技能,统筹安排利用社会资源,动员发动全体民众和有关社会组织共同应对突发事件威胁。

(8)组织协调技能。正确处理不同部门、不同组织、不同人群之间关系,准确把握大局,善于协调平衡不同利益关系,组织各部门和组织协调行动,形成应对突发事件的合力。

(9)媒体公关交流技能。具备较强媒体管理能力,善于借助大众传媒工具传播突发事件处理信息,防止小道消息及谣言对政府、部门及组织突发事件处理的干扰和影响。能够单独接受采访,组织新闻发布会,树立和维护组织形象。

(10)自我心理调适技能。能够在压力条件下保持长时间心理平衡和健康,掌握公众心理调适的方法与技巧,善于进行自我调节和控制,以缓解压力。

(11)公文及文案写作技能。及时处理突发事件信息,工作汇报条理清楚,信息准确。具备调查总结和草拟突发事件新闻通稿等文案的技能。

(12)电脑及网络使用技能。熟悉电脑及常用软件的使用,能够借助网络搜集工作相关业务信息,提高工作效率。

## 第二章 突发事件概述

当今世界,各类突发事件频繁发生。如何有效应对突发事件,尽可能地预防和减少突发事件,尽可能地减轻和避免突发事件带来的危害,是现代各国政府及

组织面临的一项重大挑战。我国历来高度重视应对突发事件。新中国成立以后,尤其是改革开放以来,我们党和政府坚持从维护人民群众的根本利益出发,积极预防和努力减少各种自然灾害、事故灾难、公共卫生事件及其造成的损失。在突发事件应急管理过程中,熟悉突发事件的理论知识,弄清各类突发事件的性质及产生的根源,对于强化应急管理意识,有效开展各项应对工作显得尤为迫切和重要。

## 第一节 突发事件的概念及其特点

突发事件是一种显性的社会不稳定现象,如何界定突发事件,无论在理论上,还是在实践中目前都还未形成统一的概念。“突发”一词,顾名思义就是突如其来、出乎预料、令人猝不及防的状态。“事件”一词,按照《现代汉语词典》的解释,是一个中性词,并不含有好坏、贬褒之意。因此,从字面上理解,“突发事件”一词的含义就是“历史上或社会上突然发生的不平常的大事情”。从广义上来讲,突发事件有两层含义:第一层含义是事件发生、发展速度很快,出乎意料;第二层含义是事件难以应对,必须采取非常规方法来处理。

### 一、突发事件的理论界定

突发事件在不同的国家有不同的定义和分类,有时候也可以表述为“危机”“紧急事件”“紧急状态”等。例如在美国,凡危及国家安全,危害公共安全和社会秩序,威胁国家、公民生命和财产安全,并有可能造成严重后果,需要立即予以处置的事件,均称之为突发事件。因此,在美国大到核攻击或者核事故,小到个人报警需要立即救助的事件,都属于突发事件的范畴。澳大利亚在1999年的《紧急事件管理法》中明确了紧急事件是指已经发生或即将来临的,需要做出重大、协调一致的事件。

我国全国人大2007年8月30日通过的《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件认定为: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。

**小看板** 突发事件的英文为 emergency,意即紧急事件,紧急情况。关于突发事件及其处置最早载记于古罗马共和时代的狄克推多制度(Dictatorship),有学者称之为“独裁官制度”。该制度强调对独裁权力的或然性和暂时性,意即当国家遇到意想不到的突发事件(危难时刻),独裁官的权力将会超越平时法律制度所授予约束的边界,将会对举国上下之生命财产有绝对的掌控权。不过,这种权力是有期限的,一般不会超过一年。独裁官任上一旦完成其特殊使命,就必须使国家迅速恢复常态。这项制度凸显了“例外性”:因为它的出现是基于例外的突发事件、突发情况和紧急状态所致,不以元老院意志为转移,而面对国家骚乱危及他们的特权为保护自己所创建的紧急语境下的智慧的制衡,其目的在于重建和维系紧急情况发生前的良性秩序。

相对于古代和中世纪的欧洲,我国在应对自然灾害等过程中积累了深厚的经验,但由于

CONG WUYUAN YING DUTU FASHI JIANENG LI DUBEN ZHUYAN YE JI SHU REN YUAN

我国一直以来比较漠视应对突发事件的制度或者法律建设,因此虽然我们的先人在实践中早已实施了相关的行为,但就此衍化成文本者甚为寥寥。传统人士将管理、道德等与封建权纠合在一起,致使政府和官员应对突发事件的策略或行为未作系统的记叙和诠释,对突发事件大多适用曲意或相近语意的表述。在我国早期文本中有很多涉及突发的事件或情况。例如,《三国志·魏志》记载:“太祖(曹操)欲征吴而大霖雨,三军多不愿行。太祖知其然,恐外有谏者,教曰:‘今孤戒严,未知所知,有谏者死。’”在这里,曹操对于三军突发情况,因雨不听号令,而采取了一定措施戒严。这是处理和应对非正常状况出现后的一种方法和行为方式。另《晋书·卞壶传》有载:“今内外戒严,四方有备”,同样是取用“戒严”这种方式应对突发事件。此后宋、元、明、清、民国均有关于“戒严”的记载。此外,关于突发事件的应对也有相应的说明。例如,清光绪三十四年八月晚清政府所颁布的《宪法大纲》,在文本中载明了遇到什么情况可享有宣告戒严之权——“当紧急时,得发法律之诏令”。

20世纪80年代中期以后,随着改革的逐渐深化,社会矛盾复杂化,治安事件也逐年增多。为了引起各级公安机关对预防、处置治安事件的重视,公安部在1988年11月2日《关于处置各种突发事件的几点意见》中提出了“突发事件”的概念,这是官方文件中首次使用突发事件的概念。此后在90年代前期,在公安机关的官方文件和领导讲话中,多次使用了“突发事件”“突发性事件”“治安突发事件”以及“突发性治安事件”等概念。随着应急管理研究的深入,突发事件的概念及相关研究陆续见诸于研究文献。而最早使用“应急管理”这一概念的是《人民日报》(1989年5月27日)刊发的《我核安全工作进入法制轨道——已发布6个核安全法规 24个安全导则》一文。

## 二、突发事件的特点

导致突发事件的原因有很多,既有可能是由于自然原因造成的,比如地震、洪水等;也有可能是经济原因造成的,如经济危机;也可能是由社会原因造成的,例如民族冲突、宗教械斗等。必须明确,突发事件并非一般的事故,不能将突发事件混为一般的事故。一般情况下,政府对于一般情况下的各种自然、人为的相关事故都有一套处理程序,比如交通事故,政府主管部门有一整套的处理程序,一般情况下不会变成突发事件。但是,在一些特殊的情况和条件下,一般事故可能成为一个诱因,从而扩大成为突发事件。

现实生活中,突发事件的形式和种类很多,而且几乎每一次事件,由于环境和原因各异,都具有各自的特殊性,但综观各种突发事件,一般都具有以下几个共同特征:

### 1. 不确定性

不确定性是突发事件的重要特点之一,很多研究者都将其作为突发事件的一个重要内涵。突发事件具有不确定性,这种不确定性包括:事件的发生不确定、事件发生的时间不确定、事件发生的状况不确定、事件的后果及其严重程度不确定,突发事件在原因、变化方向、影响因素、后果等各方面都无规则,事件瞬息万变,难以准确预测和把握。不确定性和人类理性的有限性使得人们在事件面前往往无所适从,更增强了恐慌感并扩大不安全感。

### 2. 危害性

危害性是突发事件的本质特征,不论什么性质和规模的突发事件,都必然不



同程度地给社会造成破坏、混乱和恐慌,而且由于决策的时间以及信息有限,容易导致决策失误,造成无可估量的损失和社会危害。突发事件的危害性包括危害性威胁和危害性损害,主要是对社会、政府、国家安全利益的威胁和损害,而且突发事件的社会危害性达到“严重”的程度,这种危害性突出地表现在:公众生命受到威胁,经济上遭受重大损失,正常的生产和生活秩序遭到破坏,造成社会的局部动荡和混乱。突发事件的危害往往具有连带效应,可能引发次生或衍生事故,导致更大的损失和危机。在社会领域,任何一个突发事件,都有可能把潜在的社会矛盾引发出来,威胁整个社会的稳定。

突发事件的危害主要是指“社会危害”,受害的主体也往往具有群体性。其危害超越个案和局部地点,其影响范围足以达到所谓“社会性”的程度。突发事件可能对一个社会的基本价值体系和行为准则架构产生严重的威胁,给公众的正常生活造成严重影响。因此,本书所指的突发事件与个体、企业的突发事件的区别就在于这种突发事件具有社会性。正因为如此,尽管在突发事件的发生和处理中会和企业及个人的突发事件具有一致性,但是突发事件的处置在出发点和目标原则上有自身的特点。当然,现代企业的突发事件越来越多地具有社会性的特征,特别是大型跨国公司,其发生的突发事件对社会大众也往往有较大的影响。

**小看板:** 2001年美国安然公司财务丑闻被披露后,公司经营很快陷入危机。由于无力应对突发事件,该公司最终破产。与此同时,能源股票大幅度下跌,给股民造成损失。由于卷入安然假账丑闻,世界最大的会计师事务所安达信也旋即被普华永道收购,从而导致公众对企业、社会、政府诚信的怀疑,给整个社会造成较大的负面影响。

突发事件的直接涉及范围不一定是在公众领域,但是事件却会因为迅速传播引起公众的关注,成为公共热点并造成公共损失、公众心理恐慌和社会秩序混乱。也就是说,虽然突发事件可能源于他人、他地,但是在一个开放的、动态的、回应的社会系统中,来自感知的强刺激使得公众身心紧张,对事态严密关注,从而促使政府必须通过调动相当的公共资源,进行有序的公共组织协调才能妥善予以解决。如美国发生的炭疽菌攻击,实际发生案例并不多,但造成的影响和恐慌却是全国性的。

### 3. 紧迫性

突发事件的发展迅速,需要采取非常态的措施、非程序化作出决定,才有可能避免局势的恶化。一方面,突发事件是“突然发生的”,从发展速度来说,它的进程极快,从预兆、萌芽、发生、发展、高潮,到最后结束,周期非常短暂,有时是以迅雷不及掩耳之势爆发的。突发事件的发生与人们的意识之间常存在严重脱节,有一段认识空白,无论是政府、公众还是媒体,对突发事件的相关信息均处于短缺状态,因而难以判断及作出正确的反应,这种时间上的突发性增加了人们控制与处理突发事件的难度。另一方面,突发事件虽然是由一系列细小事件逐渐发展而来的,有一个量变过程,但事件一旦爆发,其破坏性的能量就会被迅速释放,并呈快速蔓延之势,解决问题的机会稍纵即逝,如果不能及时采取应对措施,



将会造成更大的危害和损失。

许多突发事件,尤其是社会性的突发事件,其发生概率和危害程度一般都可以通过有效的防治而大大降低。有些灾害现象(如地震、海啸等自然灾害现象)虽然目前还难以避免,但这些自然现象并非不可预测,如果预测较为准确,减灾措施得力,很多损失就可以减轻或者避免。有些突发事件,如各种自然灾害,看似不可解释,实则是自然结构、社会结构、经济结构、法律结构失衡所致。有些自然灾害在很大程度上是大自然对人类破坏环境的报复,而各种社会灾难,则往往是社会关系矛盾激化的结果。在绝大多数情况下,无论我们能否对突发事件作出令人信服的解释,其发生都不可能是无缘无故的,其中往往存在着复杂的因果关系,或者是一因一果,或者是多因一果,或者是一因多果。可见,突发事件虽然给人一种突然发生、防不胜防的感觉,但事实上其发生多半是一种疏于防治而导致的结果。因此,正确认识突发事件的突发性特征,建立较为完善的预警系统,准确捕捉突发事件的征兆,并从这些征兆中预测到突发事件的可能性,并迅速作出反应,积极采取预防措施,是突发事件应急管理的关键。

#### 4. 复杂性

突发事件需要应急处置的原因之一也在于其复杂性。突发事件的起因有的是政策因素,有的是经济性因素,有的是社会因素,有的是领导者的因素,甚至是这几类因素相互交织在一起,有时很难加以区分,这就决定了突发事件的复杂性。有的突发事件还会发生“裂变反应”,起因往往是一个因素,但很快就会蔓延,导致很多方面的因素发生,甚至失控,简单的问题变成复杂的问题。而且突发事件的发展具有不同的情况,在表现形式上各有特色,非常复杂,难以遵循常规程序进行处理,其分类有近百种之多,同样的事件发生的时间、地点、原因及变化的趋势又各不相同和千变万化,突发事件还有可能造成多种灾害并存,或引发次生灾害。所以突发事件多样性的特征比较明显,应急管理往往会存在一个中心任务,但会同时朝向多个目标开展工作,这些目标有时并非单一的灾害,其应急管理也可能涉及多个行业、领域、部门、学科,需要根据各个因素的特点综合加以考虑。

**小看板:** 2008 年年初发生的雨雪冰冻灾害,则具备以上四个特征,构成一次突发事件。

这次雨雪冰冻灾害是突然发生的,从 1 月中旬到 2 月上旬,南方地区连续遭受四次低温雨雪冰冻极端天气袭击,持续大范围的低温、雨雪和冰冻天气百年罕见,整个社会猝不及防。这次雨雪冰冻灾害对社会造成巨大损失,给电力、交通运输设施带来极大破坏。在灾害的冲击下,部分地区电力设施大范围瘫痪导致电网大面积持续停电,部分受灾地区进而长时间停水;铁路公路行车中止,民用航空器飞行取消,数以百万计的旅客滞留在车站和机场;房屋倒塌、农作物受损、电煤储备告急、信息不畅、物价波动等。据国家发改委估算,这次灾害直接经济损失达 1516.5 亿元。

## 第二节 突发事件的类型

我国根据突发事件的发生过程、性质和机理,将突发事件主要分为以下四类: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、核辐射事故、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、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。

这一分类是权威性分类,是在总结了诸多学者分类观点基础上所作的一种较为全面而科学的分类。其中,自然灾害是由于人类还无法完全抵御自然破坏力,这是完全由自然因素导致的。这些自然性突发事件不在人类的掌握控制之中。事故灾难类突发事件,主要是由于人的主观因素导致的,也不排除客观因素与主观因素相结合而导致的,是人类科学技术的副产品。它们是由于决策失误、管理不善、工作粗心等人为因素而诱发的原来不该发生的事情。公共卫生类突发事件,通常是由客观因素中的病菌、传染病等引起的。社会安全事件,主要是由人的利益冲突因素与价值冲突因素造成的。在这类事件中,作为突发事件的策划者、组织者、参与者而言,他们可以控制突发事件是否发生、发生规模的大小、持续时间的长短、危害和损失的程度及带来的负面影响程度等。作为突发事件的管理者、应对者、受害者而言,他们可以阻止突发事件的发生、缩短突发事件的进程、减轻突发事件的危害、降低或消除突发事件带来的负面影响等。

### 一、自然灾害

自然灾害是指由自然因素引发的与地壳运动、天体运动、气候变化相关的灾害。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。我国是自然灾害最严重的国家之一,灾害种类多、频率高、季节性强。同时,由于人口众多,城乡、区域发展不平衡,广大农村尤其是中西部地区承受和抵御自然灾害的能力较差;东部及沿海地带虽然经济发达,但又是各种自然灾害易发、多发地区,经济损失呈逐年上升趋势。

(1)水旱灾害。突发性水旱灾害包括江河洪水、渍涝灾害、山洪灾害、台风暴潮灾害、干旱灾害、供水危机以及由洪水、风暴潮、地震、恐怖活动等引发的水库垮坝、堤防决口、河岸坍塌、河势变化、水闸倒塌、供水水质被侵害等次生衍生灾害。

(2)气象灾害。突发性气象灾害主要包括暴雨、高温、干旱、台风、雷电、大风、大雾、寒潮、冰雹、霜冻、冻雨、低温、龙卷风等天气气候事件及其次生、衍生灾害。20世纪后半叶以来,全球变暖、极端天气气候事件增加,给我国社会经济带

来了巨大的负面影响,全球变暖还给我生态、资源、环境等带来诸多问题,制约了社会经济的可持续发展,影响到国家安全和环境外交。

(3)地震灾害。我国位于世界两大地震带——环太平洋地震带与欧亚地震带之间,受太平洋板块、印度洋板块和菲律宾海板块的挤压。我国地震活动频率高、强度大、震源浅、分布广,是一个震灾严重的国家。

(4)地质灾害。地质灾害主要是指自然因素或者人为活动引发的危害人民生命和财产安全的山体崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷等与地质作用有关的灾害。我国是地质灾害频发的国家,在西北、华北和东北部分地区,土地沙漠化、风沙化、冻融等灾害发育严重。而在东部、南部地区,尤其在西南地区,崩、滑、流灾害频繁发生。在东部平原地区,土地盐渍化、沼泽化,冷浸田等地质灾害广泛分布。

(5)海洋灾害。海洋灾害是指源于海洋的自然灾害。海洋灾害主要有灾害性海浪、海冰、赤潮、海啸和风暴潮、龙卷风等。我国地处太平洋沿岸,是世界上海洋灾害较重的国家之一。加上我国沿海地区人口稠密、经济发达、海上各类生产活动蓬勃发展,一旦受到海洋灾害的袭击,往往造成重大经济损失和人员伤亡。

(6)生物灾害。生物灾害是由于极端的自然、人为因素或者它们的共同作用,使自然界生态系统能量交换、物质循环、信息传递的有序状态遭到破坏,生态系统失衡,少数生物抢占生态位,生态资源遭到破坏。

(7)森林草原火灾。森林草原火灾是指失去人为控制、在林地和草原内自由蔓延和扩展,对森林草原、森林草原生态系统和人类带来一定危害和损失的林火行为,是一种突发性强、破坏性大、处置救助较为困难的自然灾害。

## 二、事故灾难

事故灾难是指在生产、生活中意外发生的故障、事故带来的灾难。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、核辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。我国正处在工业化进程加快发展的时期,由于各类企业安全保障能力总体较弱,一些地方和企业安全生产责任不落实、措施不得力、监管不到位,加之市场供求关系和气候、环境变化等多方面原因,有效遏制重特大事故的任务仍然十分艰巨。

(1)工矿商贸等企业的各类安全事故。安全事故是指生产经营单位在生产经营活动中突然发生的,伤害人身安全和健康、损坏设施设备,或者造成经济损失的,导致原生产经营活动暂时中止或永远终止的意外事件。我国安全生产形势十分严峻,近几年,我国先后发生了重庆开县天然气井喷,河南郑煤、陕西陈家山、辽宁阜新等煤矿瓦斯爆炸,湖南凤凰县大桥垮塌,山东新泰河岸溃堤煤矿进水等特重大事故灾难,给人民生命和国家财产造成了严重的损失。

(2)交通运输事故。随着我国社会主义现代化建设的发展,各种车辆和交通流量大幅度增长。但是,随着我国道路交通事业的飞速发展,交通事故猛增已成为我国面临的严重问题。据统计,2009年全国共发生道路交通事故238351