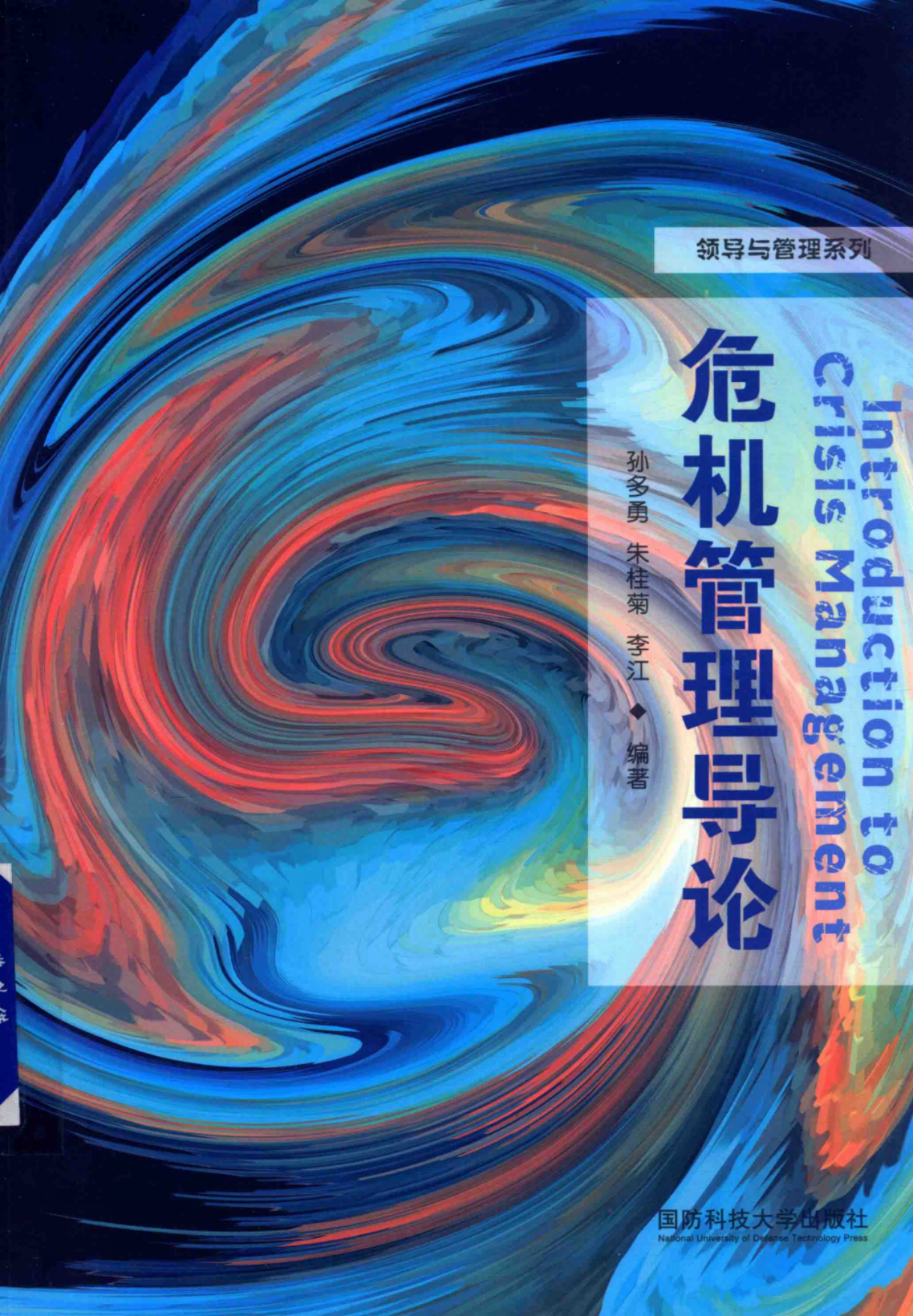

领导与管理系列
危机管理导论
Introduction to Crisis Management
孙多勇 朱桂菊 李江 编著
国防科技大学出版社
National University of Defense Technology Press

领导与管理系列

危机管理导论

Introduction to Crisis Management

孙多勇　朱桂菊　李　江　编著

国防科技大学出版社
·长沙·

图书在版编目（CIP）数据

危机管理导论/孙多勇，朱桂菊，李江编著．—长沙：国防科技大学出版社，2018.11
ISBN 978-7-5673-0534-2

Ⅰ.①危… Ⅱ.①孙… ②朱… ③李… Ⅲ.①危机管理—研究生—教材 Ⅳ.①C934

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2018）第 217396 号

危机管理导论

WEIJI GUANLI DAOLUN

国防科技大学出版社出版发行
电话：（0731）84572640 邮政编码：410073
责任编辑：袁 媛 责任校对：周 蓉
新华书店总店北京发行所经销
国防科技大学印刷厂印装
*
开本：787×1092 1/16 印张：25 字数：593 千
2018 年 11 月第 1 版第 1 次印刷 印数：1-800 册
ISBN 978-7-5673-0534-2
定价：68.00 元

前　言

无论是谁，一生中至少经历一次危机。我们曾经经历过SARS、地震、大火、雾霾等危机，未来还将要面临更多的危机，被迫与危机相伴，与危机共存，将是我们未来生活的常态。危机产生于人与自然、人与环境、人与社会的关系失调，以及现代化、全球化、人类的认知不足等多种因素，这些因素在不断地酝酿发酵，在突发事件的作用下会不断演化为危机。

危机事件的发生与危机带来的冲击影响是不同的，同样的危机事件，不同的应对方式，会带来完全不同的效果。可以说，一个组织危机管理能力的高低直接关系到组织的生死存亡。进入21世纪以来，我国危机事件不断发生，历经多次危机的考验，我国政府危机管理能力也在不断提升。虽然最终多次战胜了危机，但是我们也要看到，在公共部门危机管理领域还存在诸多问题。随着国家应急管理部的成立，标志着我国危机管理实践开始进入一个新的时代。如何在新的时代背景下，不断深入探索危机管理的基本规律，为危机管理实践提供借鉴和参考，是危机管理研究者应有的基本职责。

本书依据危机管理的基础知识、管理过程和重要因素三个知识领域，在结构上划分为三个部分。第一部分是危机管理基础知识，主要介绍危机管理的基本概念、阶段划分、危机产生的理论解释、风险社会的主要特征、危机管理的基本原理以及风险评估与风险感知，主要目的是为深刻理解危机和危机管理奠定知识基础。第二部分是介绍危机管理过程，按照危机管理过程的逻辑分为四个章节，覆盖危机减缓、预防、准备、监测、预警、响应、处置、救援、恢复、重建、调查等基本内容，为系统地介绍危机管理各个主要环节的任务和应对策略提供帮助。第三部分是介绍危机管理过程中所涉及的一些重要因素，这些要素主要包括危机决策、危机沟通、危机动员、危机参与、危机应对的技术支持手段等，主要目的是帮助管理者了解这些危机管理重要因素活动的特点和要求。

本书是作者根据多年从事危机管理教学和科研的实践经验，结合公共管理类本科生和研究生教学特点编写而成。本书依据公共管理人才培养的要求，系统地介绍了公共部门危机管理的基本概念、理论和方法，尽可能反映学科前沿和最新成果。本书主要特点是通俗易懂、案例丰富、可读性强，每章均配有案例和思考题。本书内容可以按照36学时讲授，也可根据需要进行增减。

本书的第一、二、三、八、九章及第五、六章部分章节由孙多勇编写，第四、七章及第五、六、十章部分章节由朱桂菊编写，第十一章及第十章部分章节由李江编写，全书由孙多勇修改统稿。

本书主要服务对象有三类：一是攻读MPA学位人员；二是公共管理类相关专业的本科生和硕士研究生；三是各类来自政府、非政府公共机构和公共企事业单位的管理干部。本书可作为他们在职学习和培训的基础教材。

本书的出版得到了国防科技大学出版社的大力支持和帮助，在此表示衷心的感谢。本书在编写过程中，参考了国内外同行的学术成果，借鉴和引用了部分文献资料，在此谨向这些文献作者表示感谢。同时，感谢朱仁崎副教授对本书提出的修改建议，感谢李占峰博士所做的文字校对与修改。

危机管理本身是一个不断发展性的学科，需要不断地更新和完善。尽管我们力图使本书能够反映当今的一些最新研究成果，但由于编者水平所限，书中难免会有不当之处，恳请读者和公共管理教育事业的同行们，给以批评指正。

孙多勇

2018年6月

目 录

第一篇 危机管理基础

第一章 认识危机管理……（2）

1.1 突发事件概述……（4）

1.1.1 突发事件的概念与特征……（4）

1.1.2 突发事件分类……（5）

1.1.3 突发事件分级……（6）

1.2 危机概述……（7）

1.2.1 危机的概念与特征……（7）

1.2.2 危机的分类……（10）

1.2.3 危机的特征……（11）

1.3 危机管理概述……（14）

1.3.1 危机管理的概念……（14）

1.3.2 危机生命周期与危机管理阶段划分……（15）

1.3.3 危机管理与应急管理和风险管理的差异……（21）

1.4 危机管理研究的起源与发展……（22）

1.4.1 西方危机管理研究的起源……（22）

1.4.2 西方危机管理理论的发展……（24）

1.4.3 我国危机管理理论研究的发展……（25）

1.5 全书内容安排……（26）

参考文献……（33）

第二章 危机管理理论基础……（35）

2.1 危机产生的原因……（39）

2.1.1 风险社会理论……（39）

2.1.2 全球化理论……（43）
2.1.3 社会冲突理论……（46）
2.1.4 社会燃烧理论……（50）
2.1.5 混沌理论……（51）
2.2 中国进入风险社会的主要表现……（53）
2.2.1 人与自然的矛盾……（54）
2.2.2 人与社会的矛盾……（56）
2.2.3 人与自身的矛盾……（59）
2.3 危机管理基本原理……（62）
2.3.1 危机管理过程……（62）
2.3.2 危机管理体制……（62）
2.3.3 危机管理机制……（67）
2.3.4 危机管理使命任务与基本原则……（74）
参考文献……（80）
第三章 灾害、风险评估与风险感知……（82）
3.1 各类灾害与特征……（84）
3.1.1 自然灾害……（84）
3.1.2 事故灾难……（89）
3.1.3 公共卫生事件……（94）
3.1.4 社会安全事件……（95）
3.2 风险评估……（97）
3.2.1 风险的概念与度量……（97）
3.2.2 风险评估的概念与过程……（100）
3.3 风险感知与行为选择……（105）
参考文献……（112）

第二篇 危机管理过程

第四章 危机减缓与预防……（114）
4.1 危机减缓与预防的含义……（115）
4.2 危机减缓与预防的意义……（116）

4.3 危机减缓与预防内容 …… (118)
4.3.1 危险源分析与制图 …… (118)
4.3.2 公共安全规划 …… (124)
4.3.3 设计、建筑法规与标准 …… (125)
4.3.4 保险政策 …… (125)
4.3.5 安全社区建设 …… (127)
4.3.6 结构性措施 …… (128)
4.4 危机减缓与预防策略 …… (129)
4.5 危机减缓与预防的障碍 …… (130)
参考文献 …… (135)
第五章 危机准备与预警 …… (137)
5.1 危机准备的含义 …… (140)
5.2 危机准备的原则 …… (142)
5.3 危机准备的主要内容 …… (143)
5.3.1 计划准备：预案 …… (143)
5.3.2 组织准备：机构分工与协调 …… (148)
5.3.3 资源准备：人力资源 …… (150)
5.3.4 资源准备：资金和物资 …… (154)
5.3.5 资源准备：应急避难场所 …… (155)
5.3.6 资源准备：应急通信 …… (156)
5.3.7 知识准备：危机教育 …… (157)
5.4 危机预警的概念 …… (163)
5.5 危机预警的主要内容 …… (165)
5.5.1 危机预警机制 …… (165)
5.5.2 危机预警系统 …… (168)
参考文献 …… (178)
第六章 危机响应与处置 …… (180)
6.1 危机响应的含义 …… (181)
6.1.1 危机响应界定 …… (181)
6.1.2 危机响应活动目标与类别 …… (182)
6.1.3 危机响应的功能 …… (185)

6.2 危机响应的内容……（187）
6.2.1 先期处置……（187）
6.2.2 现场反应……（192）
6.3 危机响应策略……（218）
6.3.1 如何更有效地响应……（218）
6.3.2 突发事件应急管理系统……（224）
参考文献……（243）
第七章 危机恢复与重建……（245）
7.1 危机恢复的含义……（247）
7.1.1 危机恢复的概念……（247）
7.1.2 危机恢复的原则……（248）
7.1.3 恢复重建的内容……（251）
7.1.4 中国特色的对口援建模式……（254）
7.2 心理干预……（257）
7.2.1 创伤后应激反应……（257）
7.2.2 心理干预的目标与主要任务……（257）
7.2.3 灾后心理干预对象……（263）
7.2.4 心理干预方法……（263）
7.3 调查评估……（265）
7.3.1 调查评估的内涵与意义……（265）
7.3.2 调查评估的分类……（266）
7.3.3 调查评估的原则……（269）
7.3.4 调查评估的基本要素……（271）
7.3.5 调查评估的方法……（272）
参考文献……（277）

第三篇 危机管理要素

第八章 危机决策……（280）
8.1 危机决策的内涵……（282）
8.1.1 决策的概念……（282）

8.1.2 危机决策的含义与特点……（283）
8.2 危机决策过程与模式……（284）
8.2.1 危机事前决策……（284）
8.2.2 危机事中决策……（287）
8.3 危机决策的基本原则与方法……（290）
8.3.1 危机决策原则……（290）
8.3.2 快速简单决策方法……（292）
8.4 危机决策支持系统……（293）
参考文献……（299）
第九章 危机沟通……（301）
9.1 危机沟通的内涵……（303）
9.1.1 沟通的概念……（303）
9.1.2 危机沟通的概念与理论基础……（307）
9.2 组织间沟通……（310）
9.2.1 平行组织间沟通障碍与克服……（310）
9.2.2 垂直组织间沟通障碍与克服……（312）
9.3 组织与公众的危机沟通……（313）
9.3.1 突发危机事件下公众社会心理与行为……（313）
9.3.2 社会心理行为的疏导与控制……（316）
9.4 媒体危机沟通……（322）
9.4.1 认识媒体……（322）
9.4.2 媒体应对常见误区……（325）
9.4.3 如何开展媒体危机沟通……（326）
9.5 常见的危机沟通策略……（331）
9.5.1 典型的危机沟通策略……（331）
9.5.2 与媒体沟通注意事项……（332）
参考文献……（335）
第十章 危机社会动员与军队参与……（336）
10.1 危机社会动员……（336）
10.1.1 危机社会动员的内涵……（339）
10.1.2 社会动员的类型……（341）

10.1.3 危机社会动员的基本原则和法律依据 …… (343)
10.1.4 社会动员的主体与客体 …… (344)
10.1.5 互联网时代的社会动员 …… (346)
10.2 军队参与危机管理 …… (350)
10.2.1 非战争军事行动 …… (351)
10.2.2 军队参与公共危机管理的依据与地位作用 …… (353)
10.2.3 美军参与公共危机管理的历史与经验 …… (356)
10.2.4 我军参与公共危机管理的实践与经验 …… (361)
参考文献 …… (372)
第十一章 危机信息管理与技术 …… (373)
11.1 危机信息管理 …… (374)
11.1.1 信息与信息管理 …… (374)
11.1.2 国内外危机信息管理的研究与发展 …… (375)
11.1.3 危机信息管理的基本原则 …… (376)
11.1.4 基于危机管理过程的危机信息管理 …… (377)
11.2 危机信息管理技术 …… (380)
11.2.1 应急通信技术 …… (380)
11.2.2 定位与遥感技术 …… (381)
11.2.3 数据处理技术 …… (382)
11.2.4 云计算与大数据时代的危机信息管理 …… (384)
11.3 危机管理信息系统 …… (385)
参考文献 …… (388)

第一篇

危机管理基础

第一章　认识危机管理

危机就是一个会对组织引起潜在负面影响的、具有不确定性的大事件，而危机管理就是组织防范、处置、化解危机的一系列活动。这些活动是否有效，首先取决于危机管理者对危机本身特点的把握和对危机应对活动的深刻认识。

【案例】

2008 年的中国南方雪灾

2008 年 1 月上旬开始，影响我国的大气环流发生突变，使得我国大部分地区由晴暖天气迅速转为低温、多雨雪天气。而且这样的大气环流形势稳定少变，先后在我国黄河及其以南地区接连出现了四次明显的低温天气过程，分别发生在 1 月 10 日—16 日、18 日—22 日、25 日—29 日和 1 月 31 日—2 月 2 日，此次低温、雨雪、冰冻天气涉及我国 20 个省、自治区、直辖市，持续时间近 1 个月，并引发了多种灾害。政府和公众对整个事件的认识经历了一个“雪景—雪多—雪灾—雪难”的过程。

第一阶段，灾难初见端倪但未引起重视。

2008 年 1 月 8 日，中国气象局发出天气预报：“……10 日开始西北地区东南部、西南地区东部、华南大部、江南大部、黄淮、江淮自西向东、自北向南将有一次明显的小到中雨（雪）过程。”此后，气象部门一直持续发布相关预报信息。1 月 10 日，我国华中地区普降首场大雪，同日，中国气象局联合交通部发布了“全国主要公路气象预报”，并于 11 日早晨 6 点就已经发布了“暴雪橙色警报”。第一轮的雨雪天气已经带来了一些影响，造成一些地方的交通受阻，旅客滞留等问题。但是，由于当时春运还没有正式开始，加上我国每年南方地区都会发生低温雨雪冰冻天气，但其持续时间较短，影响范围较小。同时，限于当前的天气预报技术水平，对一周以后的天气难以做出精准的预报。因此，在第一场低温雨雪冰冻天气出现之后，我国各级政府并没有对后面可能出现的灾害做出足够的估计。

第二阶段，事件向巨灾演变，多种事件并发。

1 月 17 日，中国气象局提供的春运气象服务预报显示：“1 月 18 日—21 日，我国中东部大部地区将出现一次今年入冬以来范围最大，持续时间较长的雨雪天气过程……雨雪天气将给交通运输带来极大不便。”根据第一轮雨雪天气的情况，雪灾对春运的压力开始显现出来，国务院有关部门和地方政府开始采取相关应对措施。1 月 18 日，全国铁路提早进入春运状态；19 日，铁道部向各局发出特急通知，要求启动应急预案，全面做好迎战暴风雪的工作；同日，交通部成立了暴风雨雪天气应急处置临时工作机构，并要求各有关地区交通部门成立相应的工作机构，加强暴风雨雪天气应急处置的组

织领导工作；20日，铁道部春运办再次通告各局全力加强售票组织，做好旅客输送工作。1月21日，国务院应急办发出《关于做好防范应对强降雪天气的通知》，此后，国务院领导对中央气象台的滚动预报和预警多次做出批示，国务院应急办也先后发出9份紧急通知。国务院应急办对各地政府应急管理机构提出6点具体工作要求，此次灾难的应对开始被提高到国家层面。尽管如此，第一、第二场连续低温冰冻雨雪天气已经开始产生叠加效应，其影响已经超过自然灾害本身，各种次生、衍生灾害开始产生，表现在：（1）部分地区电力设施受到损害且修复困难，出现电力供应危机，这些地区开始大面积、长时间停电；（2）铁路、公路、航空运输告急，大规模旅客在交通枢纽滞留，或在途中受阻，交通拥堵局面急剧恶化；（3）南方省份的电厂用煤告急，越来越多地区的民众生活受到寒冷、停电、停水、食品供应紧张、房屋倒塌的影响。

第三阶段，中央政府启动巨灾应对机制，应急处置取得阶段性胜利。

1月25日，部分地区出现第三轮降雪天气，同时湖南省郴州电网突然瘫痪，进一步加剧了紧张局势。27日下午6点左右，中央气象台将暴雪警告升级至红色警报。同日，国务院召开全国煤电油运保障工作电视电话会议，国务院应急办随机发出《关于进一步做好雨雪天气交通保障的紧急通知》。此时，在党中央、国务院领导下的一场大规模的全面动员、迎战冰雪灾害的抢险救灾行动才真正拉开序幕。

1月28日，国务院煤电油运和抢险救灾应急指挥中心成立。中共中央政治局、中共中央政治局常委分别在1月29日和2月3日召开会议，专题研究雨雪冰冻灾情，部署做好保障群众生产生活工作，并强调要千方百计“保交通、保供电、保民生”。1月30日胡锦涛发出指示，要求解放军和武警各有关部队全力支持灾区抗灾救灾。1月27日至2月8日，党和国家领导人多次分赴受灾地和有关部门慰问抢险救灾军民，指导抗灾救灾工作。2月2日至14日，国务院煤电油运和抢险救灾应急指挥中心发布第1号至第19号公告。2月10日，胡锦涛指示，要求部队继续支持受灾地区搞好恢复重建。截至2月11日，解放军和武警部队已累计出动官兵64.3万人次，民兵预备役人员186.6万人次投入抗灾救灾工作。2月15日，国务院发出《国务院批转煤电油运和抢险救灾应急指挥中心关于抢险救灾工作及灾后重建安排报告的通知》。《通知》指出，抗击低温雨雪冰冻灾害斗争取得了重大的阶段性胜利，目前由应急抢险抗灾转入全面恢复重建阶段，要奋力夺取抗灾救灾斗争的全面胜利。

第四阶段，恢复重建工作初步取得成功。

2月25日，国务院发出《批转煤电油运和抢险抗灾应急指挥中心低温雨雪冰冻灾后恢复重建规划指导方案的通知》。《指导方案》指出，抗击低温雨雪冰冻灾害已由应急抢险阶段转入全面恢复重建阶段。各地区、各有关部门要按照党中央、国务院的要求，进一步加强领导，周密部署，精心组织，全面做好灾后恢复重建工作，夺取抗灾救灾工作的全面胜利。2月23日—24日，民政部在北京召开“全国受灾群众生活安排和恢复重建工作会议”，会议指出，我国南方在6月将进入汛期，有可能面临新的自然灾害，因此必须在6月底前完成年初雪灾的恢复重建工作。

在灾后几个月内，复电、通路、重建倒塌房屋、发放救助资金等恢复工作已经完成，但雪灾对各地农业、林业和生态环境所造成的损害，其恢复过程还十分漫长。尤其

是雪灾对南方各省林业造成的破坏，甚至需要几十年的时间才可能完全恢复。

（资料来源：王敬波. 公共危机管理案例，研究出版社，2009：41－44.）

1.1　突发事件概述

1.1.1　突发事件的概念与特征

1. 突发事件含义

依据《国家突发事件应对法》，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. 主要特征

（1）突发性

突发性的含义主要是指：第一，事件突然发生，始料未及，防不胜防；第二，心理无准备，被迫面临，会产生心理抵触情绪；第三，如没有预案和演练，人们会不知所措并产生恐慌感；第四，发生事件的时间、地点、规模、影响难以预测。以2008年中国南方雪灾为例，此次雪灾恰好发生在我国历来气候温暖的江南、西南、岭南地区，属百年不遇的极端反常气候，其突然性一方面使得灾害来临后人们缺乏必要的警觉，迟迟没有采取应对措施，另一方面则造成各方面的应急准备严重不足，尤其是缺乏必要的应急物资和救援装备。

（2）社会危害性

社会危害性主要体现在两方面：一是直接危害，即突发事件带来的人员伤亡、经济损失、人群恐慌、社会秩序紊乱等；二是间接危害，即突发事件引发的生态环境破坏，社会恐惧笼罩，民众害怕对后代产生影响，种族之间的不信任，对政府信任的下降，对社会核心价值观的质疑，对政府合法性的质疑，等等。从这个意义上来说，突发事件也被称为突发公共事件。以2008年中国南方雪灾为例，此次雪灾在不同程度上波及我国20个省份，约占全国2/3地区，南方除福建外全部受灾，西北五省也遭受影响，其范围之广实属罕见。民政部统计数据显示，截至2008年2月底，已有129人因灾死亡，166万人紧急转移安置，直接经济损失超过1500亿元，受灾人口超过1亿。从间接危害来看，融雪流入海中，对海洋生态亦造成了严重影响。

（3）紧急性

紧急性是指突发事件需要在有限时间和有限信息的情况下，紧急决策，快速反应，并且反应越快、损失越小，对时间的把握很大程度上决定了突发事件应对的有效性，所以，才有所谓的“应急救援黄金72小时，媒体应对黄金4小时”之说。以2008年中国南方雪灾为例，暴风雪造成多处铁路、公路、民航交通中断，由于正逢春运期间，大量旅客滞留站场港埠。另外，电力受损、煤炭运输受阻，不少地区用电中断，通信、供水、取暖均受到不同程度影响，情况危急，需要紧急决策全面应对。

需要指出的是，战争和军事冲突以及发生在家庭未对社会产生影响的突发事件属于特殊类型的突发事件，不在我们的研究范围。

1.1.2　突发事件分类

1. 分类的缘由

由于不同类别的突发事件特征不同，应急处置的方式也不同，分类便于明确责任主体，进行专业化处置，综合救援。对于复合型突发事件，需在应急指挥中心协调下，部门协同。

2. 突发事件的类别

在我国，依据《国家突发事件应对法》，按照突发事件的发生过程、性质和机理的不同，共分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四大类。

（1）自然灾害

自然灾害主要包括：一是气象灾害，比如干旱、洪涝、冰雹、台风、极端天气等；二是地震地质灾害，如地震、山体滑坡、泥石流等；三是海洋灾害，如海啸、风暴潮等；四是森林草原火灾，如森林大火、草原大火等；五是生物灾害，如病虫害、植物入侵等。自然灾害的责任主体是民政部门。需要指出的是，有些自然灾害不一定属于突发事件，比如旱灾，它本身就不具有突发性，因为一个地区如果遇到旱灾这种情况出现，它至少要一个月以上不下雨，缺水才能够造成比较严重的危害，否则很难构成灾害。所以旱灾可能是灾害，但不一定是突发公共事件。

（2）事故灾难

事故灾难主要包括：一是重大交通运输事故，比如火车事故、空难、海难、公路交通事故等；二是各类重大安全事故，比如各类企业的安全生产事故；三是公共设施事故，如水、电、油、气、热等事故；四是各类核事故，比如核与放射源事故；五是环境污染与生态破坏事件，如赤潮、沙尘暴、水体污染等。事故灾难的责任主体是安监部门。

（3）公共卫生事件

公共卫生事件主要是指严重影响公众健康和生命安全的事件，包括：传染病疫情，如2003年发生的SARS，2005年发生的禽流感；动物疫情，如猪链球菌事件；群体性不明原因的疾病，食品安全和职业危害，比如说安徽阜阳发生的假奶粉，造成大头娃娃事件，辽宁海城发生的学生集体中毒事件等。公共卫生事件的责任主体是卫生部门。

（4）社会安全事件

社会安全事件也包括很多不同的类型，主要包括：一是恐怖袭击事件，如“9·11”恐怖袭击事件，“7·5”事件；二是民族宗教事件，如民族纠纷、宗教纠纷等；三是经济安全事件，如能源安全与粮食安全事件，投资、融资、集资等金融领域事件等；四是涉外突发事件，如境外绑架、撤侨等；五是重大刑事案件；六是群体性突发事件，如大规模的群体冲突、上访等。社会安全事件的责任主体是公安部门。

需要指出的是，这里突发事件的分类是相对的和静态的。所谓分类的相对性主要是指可能存在一些突发事件，难以严格按照上述四类辨别或者有些事件的发生还属于人类

未知的领域，也难以按上述情况归类，所以上述分类是相对的，而不是绝对的。所谓分类的静态性主要是指，突发事件分类是静态的，而事件的演化却是动态的。一类突发事件常常会演化为另一类突发事件，比如2008年南方雪灾，大雪降临后结合当地的气候条件形成了低温冰冻，由此造成高速公路运输中断和电力设施受损，大面积停电又造成电气化铁路的停运，铁路停运使得电煤运输中断，电煤告急又大大推迟了电力的恢复，电力无法恢复又造成铁路运输继续中断，由此形成一个难以解开的循环灾害链。此外，低温、停电、运输中断还对居民取暖、饮食供应等造成影响，铁路停运造成火车站旅客大量积聚也带来了爆发社会安全事件的风险。可以说，突发事件的四大类型——自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件——在此次南方雪灾中全部出现，并高度交织，对应对工作提出了严峻挑战。

由此可见，突发事件之间是相互关联和相互作用的。对于单一类型为主的突发事件一般是由主体责任部门牵头，其他相关部门配合，对于涉及多种类型相互交织的突发事件一般由应急部门牵头，其他部门协同联动。

1.1.3　突发事件分级

1. 分级的目的

同一类型突发事件严重程度不同，应急处置涉及的范围和资源、权力也会不同。分级目的便于从纵向明确责任主体，针对不同级别建立预案、启动预案，实现快速响应，防止反应不足或过度。

2. 具体分级

在每一类分类的基础上，根据突发事件性质、严重程度、可控性和影响范围等因素可以分成不同的级别。比如国家预案把突发事件分成四级，即特别严重、严重、较重和一般，见表1-1。对于不同层级的部门单位，面对的突发事件可能分的级别不一定是四级，有的可能只有两级或三级，也有可能比四级更多，五级、六级也是可能的。

表1-1　国家突发事件分级与最高响应主体

级别	危害	颜色	响应级别	特征
Ⅰ级	特别重大	红	国家	国务院领导和协调处置
Ⅱ级	重大	橙	省级	省级政府领导和协调处置
Ⅲ级	较大	黄	市级	级市政府领导和协调处置
Ⅳ级	一般	蓝	县级	县级政府领导和协调处置

需要注意的是，分级要有可操作量化的指标，这是非常重要的。通过分类分级可以使各级管理者对本部门、地区、单位面临的突发公共事件有一个比较清晰、清醒、深入的把握，从而为预案的启动，实现快速响应提供依据。比如，国家预案启动的基本条件是，满足下列条件之一。第一，某一省（区、市）行政区域内，发生水旱灾害，台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害，山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等