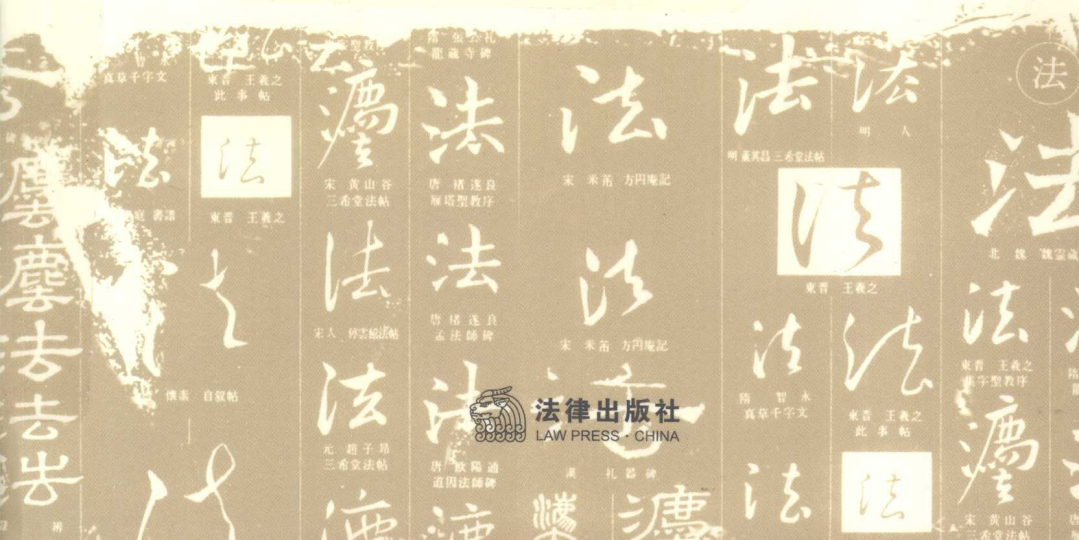


法治背景下的社会预警机制 和应急管理体系研究

Social Alarming and Emergency
Management under the Rule of Law

马怀德 主编



法治背景下的社会预警机制 和应急管理体系研究

Social Alarming and Emergency
Management under the Rule of Law

马怀德 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法治背景下的社会预警机制和应急管理体系研究 /
马怀德著. —北京:法律出版社, 2010. 4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 0462 - 4

I. ①法… II. ①马… III. ①社会主义法制—研究—
中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 040806 号

法治背景下的社会预警机制和应急管理体系研究

主编 马怀德

责任编辑 王 扬
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 15.25 字数 399 千

版本 2010 年 4 月第 1 版

印次 2010 年 4 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京民族印务有限责任公司

责任印制 张宇东

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 0462 - 4

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

本书系国家社科基金重大项目“法治背景下的社会预警机制和应急管理体系研究”(项目编号 06&ZD022)的最终成果之一。本项研究始于 2006 年 10 月,由相关领域的近 20 名专家学者共同完成。课题组下设四个子课题,负责人分别是国务院法制办政府法制研究中心李岳德主任、中国社会科学院法学所莫纪宏教授、中国人民大学法学院莫于川教授、中国政法大学政治与公共管理学院李程伟教授。课题组成员来自国务院法制办政府法制研究中心、中国社会科学院、中国人民大学、中国政法大学、北京师范大学、北京工商大学等多所高校和研究机构。

本书对法治背景下的我国社会预警机制和应急管理体系进行多角度、跨学科的理论 and 实践探讨,以理性、现实且发展的思维构建既符合突发事件及其应对的客观规律,又符合中国国情的社会预警机制和应急管理体系。全书包括以下四个部分:第一部分,社会预警和应急管理的法治背景研究。深入探讨了应急管理的基本内涵、公共应急及其法治的历史发展、应急管理法治化的成因等问题。第二部分,应急管理组织体系及运行机制研究。主要从管理学的角度研究预测预警组织体系、信息管理组织体系、应急决策组织体系、资源动员组织体系、恢复重建组织体系、调查评估组织体系及其各自的运行机制。第三部分,健全我国社会预警和应急管理法律制度。重点探讨了应急指挥体系、预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建、国家应急救援救助制度等主要法律制度,并有针对性地提出了修改《突发事件应对法》、完善我国社会预警和应急管理法律的若干制度建议。第四部分,

完善我国社会预警机制和应急管理法律体系的对策与建议。对我国社会预警和应急管理法律体系、《突发事件应对法》的地方实施性立法等问题进行了深入研究,进而提出若干完善我国社会预警和应急管理法律体系的对策与建议。

研究过程中,课题组先后召开了两次较大规模的研讨会和多次课题组全体会议。2008年3月30日,举办“2008年南方雪灾与我国公共应急法律体系的完善”学术研讨会;2008年6月27日,与《中国应急管理》杂志社共同主办“抗震救灾中的公共应急法制”学术研讨会。来自理论界与实务界的专家学者齐聚一堂,为中国应急法制的完善共同出谋划策。本课题的阶段性成果《关于修改完善〈突发事件应对法〉的几点建议》在2009年1月得到中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王兆国同志的批示。该研究报告针对《突发事件应对法》在南方雪灾、汶川地震等一系列重特大突发事件应对中暴露出的问题,就应急体制、应急机制、社会动员和预案建设等方面提出了系统的修改建议。

课题研究得到全国哲学社会科学规划办公室、国务院法制办、国务院应急管理专家组、中国行政管理学会和《中国应急管理》杂志社的大力支持。全国哲学社会科学规划办公室余志远主任、中国政法大学党委书记石亚军教授、中国政法大学终身教授应松年先生、国务院应急管理专家组组长闪淳昌教授、中国行政管理学会副会长兼秘书长高小平教授为课题研究成果提出了许多宝贵的建议和意见,在此谨致谢意。本书写作分工如下:

第一部分:第一章:赵颖;第二章:何兵;第三章:刘莘

第二部分:第一章、第六章:李程伟;第二章、第三章:郎佩娟;第四章、第五章:赵鹏;第七章:刘星;第八章:李程伟、詹承豫

第三部分:第一章:解志勇;第二章:张红;第三章:许驰;第四章:莫于川、张禹;第五章:栗燕杰;第六章:林鸿潮

第四部分:第一章:李岳德、莫纪宏、王万华、王敬波;第二章、附录:

林鸿潮

全书由马怀德、张红最终修改定稿。

马怀德

2009 年 12 月

目 录

第一部分 社会预警和应急管理的法治背景研究

第一章 应急管理的基本内涵 003

- 一、应急管理的客观基础:突发事件 003
- 二、应急管理的内在成因:政府的职能与角色 017
- 三、应急管理的范围与定位 022

第二章 公共应急及其法治的历史发展 028

- 一、西方国家公共应急及其法治的历史发展 028
- 二、中国应急管理的历史与现状 043

第三章 应急管理法治化的成因 062

- 一、法治与法治化 062
- 二、应急法治化的成因 070

第二部分 应急管理组织体系及运行机制研究

第一章 应急管理组织体系及运行机制概述 085

- 一、相关研究综述 085
- 二、应急管理体系及运行机制建设的国外经验借鉴 089
- 三、应急管理组织体系及运行机制建设的逻辑思路 102

第二章 预测预警组织体系及运行机制 107

- 一、预测预警组织体系及运行机制建设成效 107
- 二、预测预警组织体系及运行机制现存突出问题 109
- 三、预测预警组织体系及机制建设对策建议 111

第三章 信息管理组织体系及运行机制 115

- 一、信息管理组织体系及运行机制建设成效 115
- 二、信息管理组织体系及运行机制现存问题 117
- 三、信息管理组织体系及运行机制建设对策建议 120

第四章 应急决策组织体系与运行机制 125

- 一、应急决策组织体系及运行机制建设成效 125
- 二、应急决策组织体系及运行机制现存主要问题 127
- 三、应急决策组织体系及运行机制建设对策建议 129

第五章 资源动员组织体系与运行机制 132

- 一、资源动员组织体系与运行机制建设成效 132
- 二、资源动员组织体系及运行机制现存突出问题 135
- 三、完善我国应急资源动员组织体系及运行机制的建议 138

第六章 恢复重建组织体系与运行机制 141

- 一、恢复重建组织体系及运行机制建设成效 141
- 二、恢复重建组织体系及运行机制现存问题 144
- 三、恢复重建组织体系及运行机制建设对策建议 148

第七章 调查评估组织体系与运行机制 155

- 一、调查评估组织体系及运行机制建设成效 155
- 二、调查评估组织体系及运行机制现存突出问题 157
- 三、调查评估组织体系及运行机制建设对策建议 160

第八章 应急管理组织体系与运行机制案例研究 164

案例一:资源动员与服务传递

——试析红十字会组织在危机管理中的作用 164

案例二:从“瓮安事件”看突发事件应对中的信息管理 173

案例三:汶川地震灾后恢复重建体制与机制的建设 182

结语 195

第三部分 健全我国社会预警和应急管理法律制度

第一章 应急指挥体系 199

一、应急指挥体系概述 199

二、域外应急指挥体系的经验 202

三、我国应急指挥体系的建立与完善 208

第二章 预防与应急准备 214

一、应急预案制度 214

二、危机风险评估制度 242

三、应急物资储备保障制度 254

第三章 监测与预警 268

一、监测与预警概述 269

二、突发事件监测制度 275

三、突发事件预警制度 281

第四章 应急处置与救援 288

一、应急处置与救援的基本原则 288

二、应急处置措施 297

三、行政征用 301

- 四、行政隔离制度 309
- 五、应急管理行为程序制度 315
- 六、行政指导制度 327

第五章 事后恢复与重建 332

- 一、事后恢复与重建概述 332
- 二、事后恢复与重建法制的基本原则 343
- 三、善后工作 351
- 四、恢复重建规划及其实施 364
- 五、救灾款物的监管 371
- 六、调查、评估和总结制度 374
- 七、对于民商事活动影响的探讨 380

第六章 国家应急救助制度 385

- 一、问题的提出 385
- 二、公民的社会保障权及其实现 386
- 三、基于社会保障权的国家应急救助 391
- 四、对国家应急救助的制度构想 394
- 五、余言 398

第四部分 完善我国社会预警机制和应急管理法律体系的对策与建议

第一章 完善社会预警和应急管理法律体系 401

- 一、域外社会预警和应急管理法律体系概况 401
- 二、我国社会预警和应急管理的立法梳理 414
- 三、我国社会预警和应急管理法律体系的形式分析 427
- 四、我国社会预警和应急管理立法的内容构成及其特点分析 431
- 五、完善我国社会预警和应急管理法律体系的几点思考 434

第二章 《突发事件应对法》的地方实施性立法 446

一、地方“二次立法”的必要性及其形式 446

二、地方“二次立法”的权限和空间 450

三、地方“二次立法”的若干重点领域 453

附录 政府应急能力建设及其自我认知调查

——“社会预警与应急管理建设”问卷分析报告 457

一、调查活动概述 457

二、对重要指标的统计 459

三、对应急能力的自我认知和评价 467

四、对不同群体的比较 474

第一部分 社会预警和应急管理的 法治背景研究

第一章 应急管理的基本内涵

一、应急管理的客观基础：突发事件

面对各种突发事件的发生或可能发生,人类社会的应急活动随之产生并不断发展,应急管理及各种应急制度也应运而生,因此,突发事件是应急管理的客观基础和外在环境,揭示应急管理的科学内涵和外延必须从突发事件的基本界定入手。作为应急管理及其法治的研究前提,突发事件的界定、分类、分级等基本内涵直接决定着应急管理及其法治的调整范围和定位。

(一)“突发事件”用语和概念的界定

“突发事件”并非一个专用的法律术语,单从字面上看,“突发事件”是个中性词,就发生领域和影响范围而言可分为突发私人事件和突发公共事件,法律(尤其公法)中所指称的突发事件是突发公共事件,即“突发事件”是“突发公共事件”的简称,英语中与“突发事件”对应的词以“emergency”或“public emergency”最为常见。从词语构成上看,“突发公共事件”由“突发”、“公共”和“事件”三部分组成。“突发”就是突然发生或产生;“公共”与“个人”或“私人”相对,是指属于全社会的、公众共同所有或使用的;“事件”,是指历史上或社会上发生的重大事情。^①因此,突发公共事件或突发事件是一个非常广义的概念,并不是专指某

^① 分别见李行健主编:《现代汉语规范词典》,外语教研社、语文出版社2004年版,第1316、452、1192页。

一件事情,而是对诸如“非典”、“禽流感”、“核泄漏”、“海啸”、“矿难”等一切突然发生的影响公共生活或公共秩序的重大事情的总称。

从历史的角度看,不同时代突发事件的范围和特点均有所不同,其发展的态势也有区别。过去应急制度面对的主要是危害或威胁国家生存和安全的战争和内乱,对这两类危险因素的防御和应对,从应急制度产生以来就一直存在,它是所有国家和政府维护安全的传统角色和自我本能的表现。但即使是这些传统因素在现代社会也有了新的类型或新的形式,如核战争、恐怖活动、网络黑客等。更主要的是,过去并不频繁也不突出的自然灾害、公共卫生事件、安全事故等因素越来越成为公共应急制度因应的重心。而且,社会发展越迅速,突发事件越频繁也越复杂,使得现代社会成为“风险社会”,人类遭遇和面临的突发事件或危险因素逐渐增多、不断变化,各种灾害、灾难、事故有常态化的倾向(这也正是值得人类反思之所在)。

在我国现有立法中使用“突发事件”一词并不少见,但在统一的《突发事件应对法》出台之前,^①各个立法均没有明确界定这一概念,而且具体内涵和外延互不统一。如《人民警察法》第17条规定:“对严重危害社会治安秩序的突发事件,可以根据情况实行现场管制”,这里的“突发事件”是指社会安全突发事件;《药品管理法》第43条规定:“国内发生重大灾情、疫情及其他突发事件时,国务院规定的部门可以紧急调用企业药品”,这里的“突发事件”主要指自然灾害或公共卫生事件;而《刑法》第277条第3款规定:“在自然灾害和突发事件中,以暴力、威胁方法妨碍红十字会工作人员依法履行职责的,依照第一款的规定处罚”,显然这里将“突发事件”与“自然灾害”并列。《突发事件应对法》作为应急基本法,在用语及概念上作了明确、统一的规定:“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。”

^① 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《中华人民共和国突发事件应对法》,自2007年11月1日起施行。

(二) 突发事件的特征

1. 突发性

突发事件的突发性是指对于突发事件是否发生,于什么时间、什么地点、以什么样的方式爆发,以及爆发的程度等情况,人们难以预料并准确地把握。按照事物发展规律,任何事件的形成通常都有一个由量变到质变的过程,应该说具有可知性的必然趋势,在突发事件的背后,总是有着深刻的必然性在起作用。但突发事件由量变到质变的过程具有特殊性,这种特殊性集中体现在它的爆发式飞跃过程即突发性,诱发突发事件的契机是偶然的。而人类认识客观事物也是一个渐进的过程,突发事件的发生和人们的意识之间有一段空白,或者说,突发事件往往发生在人们意识的空白之处。突发事件通过偶然的契机,以偶然的形式突然发生,无章可循,令人难以预料、措手不及。^①

2. 公共性

突发事件是个中性词,就发生领域和影响范围看可分为私人突发事件和公共突发事件。公共应急法制所适用的突发事件是一种公共事件,其公共性首先体现在该事件涉及公共利益,即对公共财产或福利、公共安全、公共秩序产生影响(通常是消极的、负面的影响)。公共利益与私人利益最直观的区别就在于地域的广泛性、对象的广泛性。有些事件虽然也引起了社会公众包括媒体的很大关注,如孙志刚案、余祥林案等,但因其主要指向特定的私人权益而非公共利益,因此不能算作突发公共事件。当然,公共利益的界定本身就是一个极其复杂的问题,公或私,事实上永远没有想象的那般泾渭分明。公共利益与私人利益互相联系、互相转化,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公

^① 参见孙崇勇、秦启文:“突发事件的两个基本理论问题探讨”,载《西南师范大学学报》(人文社会科学版)2005年3月。

共事件。^① 突发事件的公共性还体现在应对和处置突发事件往往需要调动和整合全社会的人力、物力、信息等公共资源和力量,在高度信息化、复杂化的现代社会里尤其如此。另外,突发事件的公共性还体现在公共权力介入的可能性和必要性上。正是因为突发事件涉及公共利益并需要公共资源和社会力量共同应对,才需要公共权力介入,这种公共权力的主体主要是但不限于国家和政府,还包括其他社会组织甚至公民个人。

3. 危害性或威胁性

危害性或威胁性是指不论什么性质和规模的突发事件,都必然不同程度地给国家造成政治、经济、文化等方面的损失和破坏,给人民带来生命、财产或精神上的损失和损害。不带来任何损失或破坏的事件不能称之为突发事件。从这个角度而言,凡是突发事件都是负面事件。

突发事件造成的损害有直接损害和间接损害。这种损害性不仅体现在人员的伤亡、组织的消失、财产的损失和环境的破坏上,而且还体现在突发事件对社会心理和个人心理所造成的破坏性冲击,并进而渗透到社会生活的各个层面。对社会来说,突发事件造成的最大危害在于社会正常秩序遭到破坏并由此带来社会心理的脆弱。突发事件会引发社会生活中的一系列涟漪效应。以“非典”为例,疫情的蔓延不但会对人们正常的工作、学习、生活造成影响,而且会使社会公众在心理层面上产生普遍的恐慌、不安全感,学校停课、“五一”长假取消,人们不敢正常外出消费、旅游,从而导致人们对未来预期减弱,社会有效需求下降,进一步会减缓社会经济的发展,还可能导致公众对政府管理社会的能力的怀疑等。而且,随着社会的发展尤其是科技进步,突发事件波及的范围越来越广,影响越来越深远。

4. 不确定性

不确定性除了指突发事件的发生不确定或具有突发性外,主要指

^① 宋功德:“突发公共事件应急处理法律制度及其完善”,载应松年主编:《突发公共事件应急处理法律制度研究》,国家行政学院出版社2004年版,第18页。