

姬广科 著

突发事件应急管理中的 政府责任机制研究

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI ZHONG DE
ZHENGFU ZEREN JIZHI YANJIU



湖南人民出版社

姬广科 著

突发事件应急管理中的 政府责任机制研究

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI ZHONG DE
ZHENGFU ZEREN JIZHI YANJIU



湖南人民出版社

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。

未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

突发事件应急管理中的政府责任机制研究 / 姬广科著. —长沙：湖南人民出版社，2015.12

ISBN 978-7-5561-1241-8

I. ①突… II. ①姬… III. ①国家行政机关—突发事件—公共管理—研究—中国 IV. ①D630.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第309166号

TUFA SHIJIAN YINGJI GUANLI ZHONG DE ZHENGFU ZEREN JIZHI YANJIU

突发事件应急管理中的政府责任机制研究

著 者 姬广科

责任编辑 夏光弘

装帧设计 杨发凯

出版发行 湖南人民出版社 [http://www.hnppp.com]

地 址 长沙市营盘东路3号

邮 编 410005

印 刷 长沙超峰印刷有限公司

版 次 2015年12月第1版

2015年12月第1次印刷

开 本 710 mm × 1000 mm 1/16

印 张 16.5

字 数 232千字

书 号 ISBN 978-7-5561-1241-8

定 价 50.00元

营销电话：0731-82683348

（如发现印装质量问题请与出版社调换）

序

从应对灾难的视角看，人类的发展史就是与灾难做斗争的历史。人类文明的每一个历史阶段，都不同程度地受到地震、水患、虫害、瘟疫、战争等各类灾害与灾难的侵袭。在当代，突发事件更是呈现出多发高发频发态势，给现代社会治理和公共危机应对提出了严峻的挑战。中国疆域辽阔、地理环境复杂，人口众多、处于转型发展时期，既面临着自然灾害种类多、分布广、频率高、损失重的难题，又时常发生群体性事件、安全事故、重大疫情等复合性、不确定性的公共突发事件，人民生命财产与社会安全面临着诸多考验。

面对危机层出不穷的形势，包括中国在内的世界各国政府都将突发事件应急管理作为一项重要的行政职能。作为公权力的代表，现代政府掌握着最丰富的社会公共资源、拥有最严密的行政组织体系、具备最强大的社会动员能力，这是任何个人与社会组织都无法比拟的优势。因此，政府有责任也有能力在各类突发事件的处置中扮演主要角色，发挥主导作用。正是由于政府所承担的特殊使命以及公共危机表现出来的新特征，使得“政府是否履职、如何尽职、成效几何”成为社会各界关注的热点，研究突发事件应急管理中的政府责任机制显得合乎时宜且至关重要。

以2003年的“非典”事件为节点，抗击疫情的现实需求直接推动了中国突发事件应急管理工作的大步向前，党和政府抓住契机、顺应时势地将公共危机管理提升到新的战略高度。应急管理也从片面、被动地注重

“灾时救援”转向全面、主动地把“灾前预测、预防”与“灾后救济、恢复”有机结合，一系列突发事件应急管理预案、制度、体系得以逐步建立。2006年1月，《国家突发公共事件总体应急预案》正式发布；2007年11月，《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施。这两部纲领性文件是各级政府应对辖区内公共突发事件的“教科书”，标志着“统一领导、综合协调、分级负责、属地管理为主”的应急管理体制基本形成。在2008年南方冰灾、“5·12”汶川地震中的积极作为表明，中国政府处置自然灾害等突发事件的速度、能力、成效已经有了明显增强。此后，党中央、国务院一如既往地高度重视突发事件的应对工作，不断完善危机管理的顶层设计。“十二五”规划纲要把进一步提升政府应急能力建设，有效应对和妥善处置突发公共事件作为重要内容。党的十八届三中全会提出，要全面推进平安中国建设，确保人民安居乐业、社会安定有序。2015年政府工作报告中，把提高公共突发事件防范处置和防灾减灾救灾能力放在重要位置。可见，我国对突发事件的应急管理工作高度重视，党和政府维护国家长治久安的决心无比坚定。

与此同时，我们必须认识到，由于突发事件爆发快、冲击力强、蔓延迅速、衍发次生灾害可能性大，应急处置工作面临着各种挑战：对突发事件的预警能力还不够强；处置突发事件中还存在着反应迟缓、指挥不当、责任推诿等情形；政府与社会、政府与各部门之间的快速联动还存在不少薄弱环节等。这些因素严重阻碍了政府应对突发事件的能效提升。于是，以实践需求为导向的应急管理研究应运而生并不断发展，关于如何把握突发事件演变规律，如何改善应急管理环境与条件，如何建立健全政府责任机制，如何提高政府工作人员责任意识等方面的研究成果不断涌现。

广科博士撰写的《突发事件应急管理中的政府责任机制研究》就是诸多成果中具有特色的一部。在攻读博士学位期间，他围绕危机管理做了许多工作，参与国家重点基金重点项目“地方政府应对重大自然灾害的实践思考”的研究，积累了大量素材，形成了不少成果，本书就是以他的博士

论文为基础修改完善而成。该著作立足“责任政府”与“和谐社会”建设理念，以提升政府应对突发事件能力为出发点，紧密结合国际国内危机管理大背景，系统阐述突发事件应急管理的基本内涵与特点，提出政府在处置突发事件中应承担的责任类别与范畴；运用系统归纳、实证分析的方法，探讨了当前我国突发事件应急管理中的政府责任机制建设现状，既肯定了已取得的成绩和经验，又分析了存在的突出问题与原因，如责任认定机制欠合理、责任委托机制形式化、责任监督机制弱效化、责任考评机制欠科学等，并借鉴美国、日本、澳大利亚等发达国家在政府责任机制建设上的有益经验，从政府责任的生成、履行、保障、评估、追究几个维度进行研究，针对如何构筑一个科学、系统的政府责任机制体系提出了建设性意见。

这项研究工作及其成果是富于创见和应用价值的。中西方国家在传统理念上存在“人性本善”与“人性本恶”的分野，因而在国家治理的思路上也衍生出重“德治”与重“法治”的区别，广科博士从政府责任建设的角度来研究应急管理问题，把情理上的“希望政府怎样”和法规上的“规定政府如何”有机统一，既能解除“政府应当包揽一切”的道德绑架，又堵住“政府可以无所事事”的制度漏洞。这种兼容并包的研究思路既符合当今中国国情，又有效回应了改革开放以来中国特色政府治理的现实需求。在研究与著书过程中，作者密切关注国内外突发事件应急管理的理论与实践发展趋势，文献归纳与学理研究扎实到位，对现状、问题及其成因的分析一针见血，对美、日、澳三国有益经验的借鉴比较到位，基于问题导向与经验借鉴的全方位、立体化的政府责任机制构建具有较强的预判性和可行性。该著作体系完整、结构合理、逻辑清晰、重点突出、观点鲜明、表达准确，学术性、针对性和实用性较强，对学术领域研究突发事件应急管理具有启迪作用，为危机管理实践中政府责任机制的完善提供了有价值的参考。

安全与稳定是国家繁荣发展的前提与保证，突发事件应急管理作为党

和政府的重要工作，关乎经济发展、关乎社会和谐、关乎人民福祉。如何在新形势下完善政府责任机制，如何提升政府预防、处置突发事件的能力，既是政府的职责、人民的期盼，也是学界应当不断深入研究的课题。在本书即将付梓之际，我诚挚期盼并相信广科博士能以此书出版为新起点，利用好自身优势条件，在政府应急管理的研究与实践中，继往开来，更上层楼，不断取得新进步，创造新业绩。

是为序。

前 | 言

突发事件发生总有其具体原因和形成过程，其中必然涉及政府部门从事直接监管工作的公务人员。从这个意义上说，与突发事件相关的政府公务人员就成为直接责任人。这需要根据发生的原因和形成的过程客观、准确、细致地研判。如某地发生重大食品中毒致人死亡事件，则应当根据“问题食品”来源和发生地点，分别追究政府食品药品监督管理部门分管相关工作的公务人员的直接责任。再如某地发生突发事件，如果预警报告（无法预报除外）、信息传递不及时延误了最佳救灾时间，也应当追究导致延误人员的直接责任。为了防止突发事件发生后责任不清，政府有关部门事先就要制定严格细密的分工负责办法，做到责任链条清晰而无断裂。

无论是中央政府、地方政府、政府部门，还是政府公务人员都是责任主体，只不过根据工作性质和分工分别承担领导责任、执行责任、办事责任、具体责任而已。领导责任、执行责任、办事责任都属于间接责任（间接程度依次递减），我们不能仅仅追究间接责任，或者仅仅追究应急管理机构的抽象责任，更重要的是要把责任具体落实到人，特别要注意追究失职人员的具体责任。这就是说在突发事件发生前后，都必须有一套落实到人的具体责任认定机制。

无论是中央政府、地方政府、政府部门还是政府官员，都只是应急管理责任承担者，他们对谁负责呢？或者说由谁（什么机构、什么人）来问责呢？我国宪法规定，国家行政机关由国家权力机关产生、受它监督、对它负责。这就明确了政府与人大的关系。所以从授权机制的角度来看，

政府应急管理首先应当对同级人大负责。人民代表大会作为权力机关也是民意代表机关，它集中代表人民的利益和意志，对政府应急管理工作实行问责。同时，我国是单一制国家，由中央政府对全国各级地方政府实行统一领导。所以地方政府应急管理工作要对上级政府负责，地方政府部门也要对上级政府部门负责，政府公务人员要按照职责权限和科层制原则对上级主管公务人员负责。从这个意义上说，政府应急管理工作要把对人民负责与对上级负责统一起来，人民通过人民代表大会对政府问责，还可以通过各种民主渠道和新闻媒体对政府应急管理工作进行质疑。

客体性要素是从政府责任对象的角度，明确政府责任的内容、性质等问题。突发事件应急管理中政府责任机制的客体性要素是政府应急管理责任所指的对象，它包括突发事件本身及其利益相关群体。根据对突发事件的分类，突发事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等四大类型。作为客体性要素，四大类突发事件发生机理可能非常复杂，而且往往是相互交叉和关联的，某类突发事件可能与其他类别的事件同时发生，或者引发次生、衍生事件，但是就事件本身来说，它是被动的、任由处置的对象。政府对四类突发性事件承担责任，主要是全面防范和科学应对。

我国突发事件种类较多而且发生率较高。对于应对突发事件而言，首先要分清不可预防（如目前科技水平还无法准确预报地震）、人力不可抗御（如海啸等）突发事件和可预报、可抗御突发事件。对于前者，政府责任主要是灾后处置和恢复重建。对于后者，政府要对包括预防、处置、恢复和重建的全过程承担责任。政府要担负起减灾、防灾、救灾的责任，为人民创造良好的生活环境。我国是世界上事故灾难高发频发国家之一，每年因事故灾难所造成的生命与财产损失也属于世界最严重的国家之一（图2-3）。我国的事故灾难大多数属于人为责任事故，应当把它看成可防范的人为灾难。政府的责任应当注重事前对风险的评估控制、建立健全安全责任制度和安全工作规范，做到防患于未然。事故一旦发生要做到快速反应、快速处置、减少损失。事故处置后，要总结经验、堵塞漏洞。

公共卫生事件在全球范围内呈多发、频发趋势，是与人类社会现代化步伐相伴随的一种现象，我国在现代化进程中也出现了公共卫生事件增多的趋势。一般而言，公共卫生事件是可防可控的，但是它又存在难防难控的一面。公共卫生事件与一个国家和地区的公共卫生条件、防疫设施、防疫知识的水平和普及程度有关，也与政府投入的经费有关，它的发生和处置是对一个国家和地区整体公共卫生水平的检验。公共卫生事件不像事故灾难那样可以追查到具体的肇事人，因而不存在具体肇事人的责任问题。政府的责任就是事先提高整个国家的卫生防疫水平和公民的防疫意识，事中采取措施果断切断疫病传染源、紧急救助病人和控制社会恐慌情绪蔓延，事后恢复正常秩序和消除不良影响，并对应对公共卫生事件不利的工作人员追责。

社会安全事件基本上被认为是属于社会利益失衡或社会行为失范而产生的社会冲突事件。在我国社会转型期，出现社会利益分化和社会矛盾凸显是一个客观现实，从某种意义上说，社会安全事件增多是难以避免的。政府的责任，就是事前尽可能平衡各阶层的利益，尽可能缓解、化解社会矛盾或控制社会冲突的规模和烈度，事中快速处置和果断平息冲突，事后恢复社会安全秩序和消除社会安全隐患。其实，包括社会安全事件在内的所有突发事件都有其相关的利益群体。作为突发事件应急管理的客体性要素，他们不是被动、静止的事物而是具有主动性的、活跃的人群。于是，在突发事件应急管理中，政府需要做的就不只是处理事件本身那么简单了，面对不可避免的复杂的利益关系和矛盾冲突，除了科学处置之外，还需要运用社会利益调控、社会矛盾调处甚至社会心理调适等一系列社会干预技术和政策工具。

自然灾害的相关群体主要是灾民。政府的责任就是通过减灾、防灾和救灾，减少灾民的损失和痛苦，帮助灾民恢复家园和组织灾后重建。事故灾难的相关群体主要是事故受害者。政府对他们要做的工作，就是事前防止和减少事故的发生概率，事中抢救事故受伤人员和减少损失，事后抚恤慰问死者家属，并通过事故责任追查为受害者追索赔偿和督促保险公司理

赔。最典型的案例就是 2008 年汶川地震发生之后，中央政府迅速反应、果断决策、及时应对，准确透明地公布了有关地震的最新消息，并且积极寻求国际合作，接受国际援助。在地震的善后过程中，中央政府采取了一系列措施，比如重视对灾区人民的心理干预，成立心理中心；加强灾区防疫工作，防止次生灾害发生；多方筹集资金，大力支持灾后重建等。政府对人民负责，这时就表现为对灾民和受害者负责。公共卫生事件和社会安全事件的相关群体涉及事件影响范围的全体公众，甚至全国大部分省、区、市的范围（如 2003 年 SARS 疫情），政府的责任已经不仅仅是应对一般突发事件那么简单，而可能是应对一次社会公共危机。这时政府不仅要动用专业化的队伍处置事态，还要动员全社会的力量，综合运用政治、经济、行政、法律和社会心理方法，去掌控社会、平息事态。

突发事件应急管理中政府责任机制的制度性要素是政府应急管理责任担当的规则。制度的功能是在人类共同活动中创造一种大家共同遵守的行为准则，以减少甚至消除人类共同活动中因摩擦而产生的交易成本。在突发事件应急管理中，政府责任的履行就是一种涉及十分广泛的社会行动，必须有明确的正式规则。

政府作为主体性要素，无疑在整个应急管理中居于主导地位，会主动地对客体性要素施加自认为正当的作用，但是客体性要素也绝不是完全被动地接受，除了突发事件本身会因为政府的处置正确与否而产生不同的后果之外，突发事件所涉及的相关群体也会出于对自己利益的考虑或由于价值观念的驱使，对政府施加的作用产生反作用。这样政府应急管理责任的履行过程实际上就是一个作用与反作用的过程。如果缺乏制度规则，主体性要素与客体性要素可能会处于对抗状态，则政府的应急管理本身可能会演变成社会公共危机，无异于抱薪救火。

目 录

第一章 导 论 / 001

第一节 研究背景及研究意义 / 001

一、研究背景 / 001

二、研究意义 / 004

第二节 国内外研究成果综述 / 007

一、国外研究现状 / 007

二、国内研究现状 / 011

三、简要述评 / 016

第三节 研究的思路、内容与方法 / 017

一、研究思路 / 017

二、研究内容 / 017

三、研究方法 / 020

第四节 研究的创新点 / 021

第二章 突发事件应急管理中政府责任机制构成及其运行 / 022

第一节 突发事件应急管理中政府责任的内容 / 023

一、突发事件应急管理内涵与特点 / 023

二、政府责任的主要内容 / 034

三、政府责任落实机制 / 043

第二节 突发事件应急管理中政府责任机制的构成要素

/ 051

一、政府责任机制的主体性要素 / 052

二、政府责任机制的客体性要素 / 055

三、政府责任机制的制度性要素 / 058

第三节 突发事件应急管理中政府责任机制的系统结构

/ 059

一、政府责任生成机制 / 059

二、政府责任管理机制 / 062

三、政府责任追究机制 / 064

第四节 突发事件应急管理中政府责任机制的运行条件

/ 066

一、应急管理信息的发布与公开 / 066

二、应急管理组织及公务人员的主体性自觉 / 067

三、政府应急管理责任的法制保障 / 069

四、政府应急管理责任体系的健全 / 070

第五节 创新突发事件应急管理中政府责任机制的现实意义

/ 072

一、迅速准确应对突发事件的重要手段 / 072

二、建设责任政府和服务政府的客观需要 / 073

三、维护社会和国家长治久安的有效措施 / 074

第三章 突发事件应急管理中政府责任机制存在的问题及其成因 / 076

第一节 突发事件应急管理中政府责任机制建设的主要成效 / 076

主要成效 / 076

一、政府应急管理责任法制建设有序推进 / 077

二、政府应急责任管理组织机构逐步健全 / 079

三、政府应急管理责任考核机制深化拓展 / 081

四、政府应急管理责任问责机制不断强化 / 083

第二节 突发事件应急管理中政府责任机制存在的

突出问题 / 087

一、政府责任认定机制欠合理 / 087

二、政府责任委托机制形式化 / 089

三、政府责任分解机制较封闭 / 091

四、政府责任监督机制弱效化 / 094

五、政府责任评价机制不科学 / 096

六、政府责任追究机制制度化程度低 / 098

第三节 突发事件应急管理中政府责任机制存在问题的

原因 / 100

一、政府应急管理部门及公务人员责任意识不强 / 100

二、政府应急管理过程封闭及信息沟通不畅 / 102

三、政府应急管理责任法制建设滞后 / 104

四、政府应急管理责任监管体系不健全 / 108

五、政府应急管理责任落实存在挑战性 / 111

第四章 发达国家突发事件应急管理中政府责任机制

建设的经验与启示 / 113

第一节 发达国家突发事件应急管理中政府责任机制建设的

典型经验 / 113

一、美国：健全的突发事件政府应急责任体系 / 114

二、澳大利亚：各级政府明晰的责任共担机制 / 124

三、日本：齐抓共管的责任管理流程 / 133

第二节 发达国家突发事件应急管理政府责任机制建设的

主要特点 / 141

- 一、过程化管理和业务重组基础上的责任缕析 / 141
- 二、注重符合现代民主原则的应急责任体系建设 / 143
- 三、强调政府应急管理责任的重心下移 / 145
- 四、推进政府应急减灾的责任考核与追究机制建设 / 147

第三节 发达国家突发事件应急管理责任机制建设的启示

/ 149

- 一、政府应急管理责任机制建设应契合行政体制实际 / 150
- 二、政府应急管理责任机制建设应紧扣应急管理本身 / 152
- 三、政府应急管理责任机制建设需强有力的法制保障 / 155
- 四、政府应急管理责任机制建设需要责任文化的支撑 / 158

第五章 深化突发事件应急管理政府责任机制建设的

对策思考 / 162

第一节 完善突发事件应急管理中的政府责任生成机制

/ 162

- 一、理顺应急管理责任委托关系 / 163
- 二、科学分解应急管理主体责任 / 166
- 三、建立应急管理责任宣示机制 / 168

第二节 强化突发事件应急管理中的政府责任履行机制

/ 171

- 一、推行应急管理责任认定 / 171

二、明确应急管理责任分工 / 174

三、抓好应急管理责任落实 / 177

四、严格应急管理责任监督 / 181

第三节 健全突发事件应急管理政府责任保障机制 / 184

一、制定约束应急管理政府责任的相关法规 / 184

二、完善应急管理的政府公共财政保障机制 / 186

三、建立应急管理的政府——媒体良性互动机制 / 188

四、健全应急管理的社会动员机制 / 189

五、加强应急管理政府责任的外部环境建设 / 191

第四节 创新突发事件应急管理政府责任评估机制 / 193

一、准确把握应急管理政府责任评估的价值取向 / 193

二、科学遴选应急管理政府评估的关键指标 / 194

三、优化应急管理政府责任评估的程序与方法 / 195

四、强化应急管理政府责任评估结果的有效应用 / 196

第五节 严格突发事件应急管理中的政府责任追究机制 / 198

一、合理推进应急管理政府责任考核 / 198

二、探索应急管理政府责任第三方评价 / 201

三、健全应急管理政府责任追究和惩处机制 / 202

四、完善政府应急管理责任免除机制 / 204

附录 A 国家突发公共事件总体应急预案 / 206

附录 B 中华人民共和国突发事件应对法 / 215

参考文献 / 231

后 记 / 246

第 | 一 | 章

导 论

第一节 研究背景及研究意义

一、研究背景

在人类社会发展史上,我们总能轻易找到自然灾害、瘟疫、战争等突发事件给人类社会所留下的醒目痕迹。不计其数的突发事件,不仅给人们的生命财产造成巨大损失,也给经济发展和社会稳定带来巨大威胁。尤其是进入21世纪以来,经济全球化程度显著加强,科技水平日益提高,经济社会迅猛发展,但同时,愈演愈烈的贫富分化、金融危机、恐怖袭击、生态恶化等恶果也接踵而至,从而引发了世界各地环境污染、事故灾害、群体性事件、公共卫生和社会安全等突发事件的频频发生,这对人类社会的可持续发展已经造成了严重的危害。

从美国“9·11”恐怖袭击、波士顿马拉松爆炸案到日本火车脱轨、“3·11”地震,从印度洋海啸、巴黎骚乱到俄罗斯莫斯科解救人质、马来西亚MH370航班失联,以及“非典”疫情、汶川大地震、乌鲁木齐打砸抢烧、禽流感疫情、青岛中石化东黄输油管爆炸事故、云南火车站恐怖暴力事件等,这些具有突发性、紧急性、不确定性和高度危害性的突发事件,使人们深刻认识到:加强突发事件的应急管理刻不容缓。突发事件应急管理的主体是政府、企业和其他公共组织,但是现代政府掌管着大量的行政资源和社会资源,拥有组织严密的行政组织体系,具有庞大的社会动