

北京市重点建设学科项目系列丛书

Gonggong Yingji Fazhi Yanjiu

# 公共应急法治研究

赵颖 著



法律出版社  
LAW PRESS·CHINA

北京市重点建设学科项目系列丛书

*Gonggong Yingji Fazhi Yanjiu*

# 公共应急法治研究

赵颖 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

公共应急法治研究 / 赵颖著. —北京:法律出版社, 2011. 5

(北京市重点建设学科项目系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1869 - 0

I. ①公… II. ①赵… III. ①紧急事件—公共管理  
IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 028056 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭 雨

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/A5

印张/8.25 字数/190 千

版本/2011 年 5 月第 1 版

印次/2011 年 5 月第 1 次印刷

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 - 1869 - 0

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 内 容 简 介

公共应急法治是公共应急的特殊性和法治内在品质的结合,本书主要从公法角度以宏观、动态、多元的思维对公共应急法治的基本原理和主要制度进行研究。全书共分五章:第一章在公共应急范围的扩展、制度的变迁中探讨公共应急对法治的特殊要求以及法治的回应,勾勒出适应现代公共应急发展的实质法治模式;第二章从国家维度分析了不同应急状态下国家机关权力结构的变化,并重点剖析了应急状态的认定、紧急立法、紧急处置的权力运行及其法律制度;第三章从社会和公民维度首先总结公共应急中公民或社会组织的应有地位及其与国家权力的互动,然后厘清了公共应急状态下公民的义务和权利限制的法理基础、具体内容;第四章对行政诉讼、行政赔偿及补偿等公共应急纠纷解决与救济的法律机制进行细致探讨,阐述了它们与公共应急有关的特殊制度安排;第五章则跳出单纯应急的视野说明应急法治与常态法治的并存与互动。

# 序 言

## 一、风险社会与法治的难题——研究背景与任务

现代社会是一个“风险社会”(risk society),这已成为我们的基本共识,至少在经历或耳闻目睹了“非典”、三鹿毒奶粉、南方雪灾、汶川大地震、海啸、恐怖主义等事件之后,我们对风险及公共应急已有了共同的感性认识,现代社会风险的系统性和影响的广泛性使得风险具有公共性,从而把一个社区、一个城市、一个国家,甚至整个世界都捆绑在一起,共同面临着风险的考验,风险意识正逐渐确立。

但是,在风险治理和法治的关系方面却远未达成共识,无论是实践中还是理论上,无论是普通民众还是公权力部门或官员,都是众说纷纭、做法各异,甚至存在许多误区。

一方面,从我国应急实践看,整体上法律对应急的实际作用还不清晰,对依法应急的要求放缓。表现之一是应急中存在许多具有现实“正当性”的“法外”处置措施。例如,2003年“非典”期间,对“非典”或疑似病人甚至来自疫区的人员实施隔离,<sup>①</sup>国务院紧急出台未

---

<sup>①</sup> 对于“非典”期间隔离措施的分析,参见朱芒:“SARS与人身自由——游动在合法性和正当性之间的抗 SARS 措施”,载《法学》2003年第5期。

说明立法依据的《突发公共卫生事件应急条例》,①更有甚者,实践中出现许多随意性的既不正当也不合法的措施,如一些地方为控制“非典”疫情蔓延,堆土堵路,阻断交通,明令禁止外省市产品运入本地区、对所有外来人员一律强制隔离甚至强制搬迁,对返乡人员及其家属和过往旅客收取观察费、检查费、隔离费、押金和保证金,对企业重复检查乱罚款,强行收取户外消毒费……尽管如此,那些“法外”措施却为公众所认可与忍受,没有出现公众与政府的激烈对抗,更没有发生对政府的信任危机、法治危机。② 表现之二是应急法的许多规定或制度安排在应急实践中往往派不上“用场”或“失灵”。例如,虽然说《突发事件应对法》促进了我国公共应急法制的重要发展,③但该法颁布施行不久,我国便相继遭遇了南方雪灾、汶川地震、乌鲁木齐“7·15”事件等非常规突发公共事件的袭击,这些事件的应对实践用事实不断表明,《突发事件应对法》所采取的制度安排与非常规突发公共事件的应对在许多方面还有一定差距,还不能为现实中的应急活动提供充分的组织体制、资源保障和策略选择空间。④ 但直观地看,这些立法的缺陷并没有阻挡全国上下齐心协力抗震救灾的热情和行动,最后我们都成功渡过了难关! 这些成功应急的实践不仅遮掩了“法外”应急措施和应急立法本身的瑕疵,而且在一定程度上

---

① 国务院在2003年5月7日通过的《突发公共卫生事件应急条例》,不仅在20余天内紧急“出炉”,而且该条例第1条只规定了立法目的而没有说明立法依据。有学者认为,放弃“依据宪法,制定本法”的惯例,使应急条例产生了明显的形式缺陷,不仅其合宪性和合法性会受人质疑,而且容易形成不好的立法先例,一遇危机事态而需要法律时,就可以不讲立法根据地进行应急立法。详见肖金明、张宇飞:“另一类法制:紧急状态法制”,载《山东大学学报》(哲社科版)2004年第3期。

② 余凌云:《警察预警与应急机制》,中国人民公安大学出版社2007年版,第38页。

③ 详见马怀德、赵颖:“我国公共应急法制的重要发展”,载《中国应急管理》2007年第10期。

④ 林鸿潮:《公共应急管理机制的法治化》,华中科技大学出版社2009年版,第127~132页。

给人们一种直觉:在公共应急中,我们的法律似乎并不“给力”,或者说法律被“边缘化”甚至被“遗忘”了,进而使得人们困惑并质疑:法律对应急的作用到底有多大,公共应急是否应该且能否实现法治化?

另一方面,在理论上尤其是公法学界对公共应急尤其是紧急权力与法治的关系有着不同的思考和总结。例如,有学者将国内公法学界的观点总结为“有限的超法律主义”和“宽松的法律主义”两种进路。前者允许紧急权力在形式上摆脱法条的羁绊,但有对这种超越进行必要的事先限制与充分的事后控制;后者则坚持在法律框架之下行使紧急权,同时放松对紧急权的限制。<sup>①</sup> 在西方,对行政紧急权力与法治的关系问题,也存在“自由主义”和“绝对主义”(法律主义)的对峙与磨合。<sup>②</sup> 在此基础上,许多实践中的困惑与具体制度的设计成为理论上探讨的内容,如行政应急措施的合法性与正当性、社会组织及志愿者应急行为的法律规制、行政应急行为的可诉性及诉讼的特殊性、应急中的国家赔偿与补偿等,诸如这些问题均需要在理论上予以回应和阐释。而这些理论上的模糊与滞后又反过来影响了应急法治作用的发挥。

其实,无论是实践中的困惑与质疑还是理论上的反思与探讨,归结起来都是现代风险社会带给法治的难题,确切地说,是现代风险广泛的不确定性对法治提出的挑战,这种不确定性构成了现代风险社会的特质:谁定义并确定风险的大小?对引发事件的原因、维度和行为,我们知道什么,又不知道什么?对于这些原因、维度和行为,我们有充分的证据来证明因果关系吗?在一个关于风险的知识必定具有

---

① 沈岿:“风险治理决策的科学性与民主”,载姜明安主编:《行政法论丛》(第12卷),法律出版社2009年版,第133~136页。

② 戚建刚:“绝对主义、相对主义和自由主义——行政紧急权力与宪政的关系模式”,载《法商研究》2004年第1期。

争议和不确定性的世界里,什么算是充分的证据?每当威胁变得更加紧迫和明显时,我们却发现自己不能借助科学的、法律的和政治的手段来确定证据、找到原因和进行补救。<sup>①</sup>面对如此广泛的不确定性和复杂性,我们用什么来构成应对未来风险的法律规则?又怎样来证成我们的制度选择?怎样解析公共应急法治实践和理论上的混乱与困境?这是风险社会对法治提出的难题与挑战,也是本书作者尽力解决和完成任务。因为,作为一个民主法治国家,通过有效的法律来规制风险不仅可以扭转过去人们在风险规制中不重视法律的局面,而且也成为检验其民主与法治实现程度。<sup>②</sup>

## 二、本书的研究角度

公共应急是一项复杂的社会工程,涉及多个领域多个学科,需要从不同的视角进行研究和考察:管理学、自然科学、经济学、法学甚至心理学,等等。尽管各类知识都拥有触类旁通的智慧,在研究过程中笔者会参考或汲取一些其他学科(尤其是公共管理学)的知识或研究成果,但本书的研究视角还是锁定在法学(主要是公法)角度,所以本书中更多涉及国家、社会及公民等各方主体的应急权力(利)、义务、应急行为及其法律责任、应急纠纷的解决救济机制等法律问题,而不是应急管理或应急技术问题。当然,笔者并不认为法律是万能的,离开应急管理的细致运作、应急技术的强力支撑、经济学的成本—效益分析等各个方面,无论是应急立法本身还是实施执行,都可能成为僵化的教条或鞭长莫及的空想,但不可否认的是,法律能够以最大的优

---

<sup>①</sup> Barbara Adam, Ulrich Beck, Joost Van Loon, *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory*, SAGE Publication, 2000, pp. 224 - 225. 转引自赵鹏:“风险、不确定性与风险预防原则”,载姜明安主编:《行政法论丛》(第12卷),法律出版社2009年版,第187~188页。

<sup>②</sup> 张善根:“科学主义的风险法律规制”,载《学习与实践》2008年第4期。

势为公共应急所需的组织、体制、机制以及人、财、物等各个因素提供制度框架,最重要的是,法治化能保障这些因素在实现应急效率的同时不偏离社会公正和善治的轨道。问题的关键和难点在于,怎样的法治模式既适应公共应急的特殊性和客观需要又不失法治的内在品质和追求?笔者试图努力在本书中对此进行勾勒和设计。

公共应急的对象和范围是一个广泛、复杂且动态开放的体系,而且国内外无论是立法上还是学理上都没有统一、固定的术语及界定,这给研究带来一定困难。但是,在实质上,世界各国都存在一套不同于正常状态或平常时期的公共应急法律制度,正是在这个意义上,再加之我国《突发事件应对法》把公共应急的对象与范围概括为“突发事件”(“突发公共事件”的简称),本书基本采用广义的“突发(公共)事件”来泛指公共应急制度所适用和调整的对象和范围。在此基础上,本书具体的处理和研究角度是:(1)综合、宏观的角度。我国《突发事件应对法》把“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”四类。<sup>①</sup>不同类型、不同性质的突发事件的具体应对机制和制度安排方面有着很大差异,但同时又具有一些共同的规律。应该说,对公共应急制度从宏观和微观两个角度研究都是必要的,国家应急立法上也应是统一立法与专门立法相结合。本书中虽然笔者会结合某一类突发公共事件如“非典”、汶川大地震等个案进行分析论证,但研究重点是在宏观上勾勒公共应急法治的轮廓,全方位架构其制度框架和基本机理。宏观研究虽然并不一定能

---

<sup>①</sup> 当然,理论上还可以对公共应急的范围做不同分类,如有的学者根据突发公共事件的发生过程、性质和机理,将它划分为自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件、突发社会安全事件以及经济危机等五大类。参见薛澜、钟开斌:“突发公共事件分类、分级与分期:应急体制的管理基础”,载《中国行政管理》2005年第2期。有的学者从公共管理的角度出发,将危机性事件划分为政治性的危机事件、宏观经济性的危机事件、社会性的危机事件、生产性的危机事件以及自然性危机事件。参见杨冠琼:“危机性事件的特征、类别与政府危机管理”,载《新视野》2003年第6期。

为某种特定突发公共事件的防治提供一个标准而具体的答案,但它能够为实现公共应急法治化提供一种指南和基本架构,这对于我国处于初级阶段的公共应急抑或法治状况都是必要的。(2)动态、开放的角度。突发公共事件的发生、发展有一个过程,突发公共事件的应对也是一个分级、分期的过程。我国《突发事件应对法》按照社会危害程度、影响范围等因素,把自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。同时,该法第69条规定:“发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害,需要进入紧急状态的,由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。”可见,“紧急状态”正是对突发事件的分级的结果。突发公共事件的危害程度有可能很大,也有可能较小或有限。一般突发公共事件通常由政府进行应急管理或处置就能应对,紧急状态仅适用于特别重大的突发公共事件,国家只对具有高度危险性的高级突发公共事件才决定进入紧急状态,实施更特殊的国家紧急权力和措施。因此,如果把“突发(公共)事件”的外延加以区分,狭义的突发事件专指紧急状态之外的一般性突发事件,而广义的突发事件则泛指包括紧急状态在内的所有突发事件,任何突发公共事件都可能是引发紧急状态的诱因或客观基础。可见,突发公共事件(狭义)与紧急状态的基本区别在于严重程度或危害程度的不同,类似于违法与犯罪两个概念之间的关系。为了更贴近公共应急实践并全面勾勒公共应急法治全景,本书把对公共应急范围的研究视野置于广义的、动态开放的突发(公共)事件之中,同时在具体制度和环节的分析上,做了一定的区别处理和分类说明,如不同应急状态下不同的应急权力及措施。

法治的根基在于国家(政府)与社会(公民)的二元关系中。历

史上和传统法治思路中,国家和政府的紧急公权力与公民私权利更多是一种对立紧张关系。因为公共应急过程中国家或政府的公权力扩张,公民权利受到限制,但权力本身有滥用的倾向和可能,紧急状态下这种可能系数更是大大提高,因此,在授权的同时还得限权、控权。但这一维度仍是着眼于国家(政府)与社会(公民)对立与抗衡的传统思路。国家(政府)与社会(公民)理想的关系状态应是在二者彼此分离的基础上合作、互动发展,这一维度也正是现代公共应急制度所需要的。因此,本书对现代公共应急法治的架构采取了国家—社会(公民)二维的研究视角,从国家和社会(公民)两个横断面(书中第二章、三章)分别描述了公共应急网络治理中的法治内容。

虽然法治日益成为人们的共识,但是,关于如何实行法治,则无现成的、固定的答案可循。其中的根本原因就在于法律作为一种社会现象不是孤立存在的,它与各国的历史发展、社会结构、文化传统乃至民族性格等诸多方面互相联系和影响,不同的国情决定了不同的法治之路。但是,不同法治模式中却共存着自由、平等、正义等价值理念以及实现这些价值所必需的权力制衡、司法独立、正当程序等基本制度,这说明法律既是一种“地方性知识”,也具有一定的“普适性”。我们应当跳出一元决定论的窠臼,采取多元化的、功能等价的观点来考察法治现代化的问题。<sup>①</sup>这种多元化、功能等价的法治观也是适用于我国公共应急制度的法治选择的。在我国公共应急的法治化过程中,需要把握和顺应世界各国公共应急制度发展的共同需求和总体趋势,这既是尊重作为公共应急的一般客观规律,又是全球化时代的要求,因为许多突发公共事件(诸如禽流感、环境污染)的发生或影响已超越国界成为区域性甚至全球性问题,进而需要国际合作

---

<sup>①</sup> 季卫东:《宪政新论——全球化时代的法与社会变迁》,北京大学出版社2002年版,第91页。

与交流。而与纯粹公法领域鲜明的政治性和纯粹私法领域鲜明的地方性相比,各国的应急法制具有更大的亲和力。<sup>①</sup> 另一方面,公共应急尤其是应对一些人为性质的突发公共事件(如政治动乱、恐怖袭击)等,又需要与各个国家或地区的国内政治条件、经济状况以及文化传统等因素相适应,所采取的措施须考虑到地域差异性 or 文化差异性等因素,正确认识和处理公共应急模式的本土化与借鉴国外经验的关系。这就表明:评价不同政府危机处理机制的优劣,不能单纯从综合国力的强弱来考虑,不能简单地认为只有发达国家才有最优化的危机处理机制。<sup>②</sup> 罗伯特·达尔(Robert Dahl)在《行政学的三个问题》中指出:“从某一个国家的行政环境中归纳出来的概论,不能够立刻予以普遍化,或被应用到另一个不同环境的行政管理上去。一个理论是否适用于另一个不同的场合,必须先把那个特殊场合加以研究后才可以判定。”<sup>③</sup>更何況,西方“纯正版”的法治也面临着这样或那样的困惑与挑战,最典型的要数9·11事件之后美国迅速制定并被续签的《爱国者法》引起的人权质疑和宪政争论,甚至有学者认为“美国的自由陷入困境、美国的宪政因恐怖事件而被‘撞歪’”。<sup>④</sup> 因此,本书秉承了多元主义而非一元化的比较观,对各国公共应急制度及其法治模式采取了多元辩证、功能等价的比较研究方法。

### 三、本书的主要内容和思路框架

公共应急法治是公共应急的特殊性和法治内在品质的结合,公

---

① 张维平:“突发公共事件应急措施的法理探讨”,载《河南科技大学学报》(社科版)2007年4月。

② 杜宝贵、张韬:“正确认识公共危机管理中的几个关系”,载《东北大学学报》(社科版)2003年第5期。

③ [美]史蒂文·科恩、威廉·埃米克:《新有效公共管理者》,张成福等译,中国人民大学出版社2001年版,第2页。

④ 陈永苗:“复活的利维坦幽灵”,载《书屋》2002年第5期。

共应急法治的根基仍然在于国家(政府)与社会(公民)的二元关系中并集中表现为各主体间权利(力)义务在公共应急状态下的重新组合与特殊调整,公共应急法治要消除的是两种危害或威胁:一是突发公共事件本身造成的危害;二是紧急权力滥用可能造成的危害,公共应急法治与常态法治并存且互动。围绕此中心思想,本书主要从宪法、行政法角度以宏观、动态、多元的思维对公共应急法治的基本原理和主要制度进行研究,全书共分五章:

第一章,公共应急法治的基本原理。首先,笔者立足人类公共应急历史及实践,考察了公共应急范围的扩展和制度的变迁。然后,在此基础上,笔者剖析了公共应急的法治化趋势及其原因,着重指出了公共应急的发展对法治提出的特殊挑战与要求:包容性与应变性、实质性与目的性、预备性与预防性以及变动性。那么,法治又是否接受或满足这些要求呢?接下来笔者基于法治内涵及模式的变化梳理了法治对公共应急的回应。古典自然法与形式法治都有合理因素并对公共应急具有一定积极影响,但二者内在的局限性使得法治与公共应急的紧张关系仍不能真正缓解,在二者基础上演进发展的实质法治模式实现了法治与公共应急的吻合,公共应急法治应采取实质法治的模式和理念。

本书第二、三、四章在第一章论证的基本原理基础上分别阐述了公共应急法治的主要制度和内容。法治的根基在于国家(政府)与社会(公民)的二元关系中,因此,第二、三章两章分别从政府—社会(公民)两个横断面剖析了现代公共应急法治的主要内容和运作。第二章是公共应急中的国家机关及其权力。首先,笔者对公共应急中的国家机关及其权力进行了概览,分析了国家权力相互之间不同程度的结构变化,突出了公共应急中行政机关权力的扩张及其主导性,同时,结合中国现实探讨了党权与军权在应急中的作用及其与国家机关的关系。然后,笔者从紧急决定权(公共应急状态的认定与宣

告)、紧急立法权、紧急行动权(具体紧急处置)三大方面,解析了公共应急中国家机关权力的具体内容和运行状态,从不同侧面、不同环节反映了公共应急的特殊需要和法治的内在追求。

与第二章相对应,第三章为“公共应急中的社会及公民”,该部分首先从国家与市民社会关系的变迁出发,探讨了社会及公民在公共应急中的应有地位,指出他们不单纯是政府应急管理及其权力的服从者、被保护和被救助者甚至旁观者,更是紧急权力的享有者(社会紧急权力)、应急参与者和监督者。在此基础上,分析了公共应急中的社会权力及其与国家权力的良性互动。然后,笔者从现代公民意识出发探讨了公民应急义务的法理基础、具体内容。最后,结合美国公共卫生领域的一个经典案例,阐述了公共应急中对公民权利限制的法理基础和内容,并着重以人权保障为原则从依据、内容、适用、程序四方面论述了权利限制的法治界限。

纠纷解决和救济机制既是法治的组成部分,也是法治的切实保障。本书第四章针对公共应急中复杂的利益冲突和纠纷,着重从行政诉讼、行政赔偿和补偿几个环节分析了公共应急纠纷解决和救济机制。首先,论析了应急行政诉讼的特殊制度,包括应急行政诉讼与行政复议的关系、受案范围、当事人、举证责任与证明标准、诉讼类型及判决形式、诉讼期间紧急措施是否停止执行及其他程序问题等方面的特殊性,另外,还比较研究了影响应急行政诉讼司法能动性及其功能发挥的现实因素。然后,分别讨论了公共应急行政赔偿和补偿,提出政府对其公共应急中的侵权行为或对当事人造成的特别损失应承担法律责任,公共应急中的行政赔偿和补偿分别有着独特的范围、程序等,总的来说,公共应急中的国家(政府)法律责任逐渐扩展。

公共应急法治虽有特殊性,但并非与平常法治彼此孤立或泾渭分明,相反,二者是互相交织且互补互动的,也并非所有的问题都是应急或应急法惹的“祸”。因此,本书最后一章跳出单纯就应急而谈

应急的思维,论证了应急法治与常态法治的交织互动,强调公共应急法治的真正完善必须建立在平常法治改善的基础上,公共应急法治的发展亦将促进整体法治水平的提升。

# 目 录

## 序 言

1

一、风险社会与法治的难题——研究背景与任务

1

二、本书的研究角度

4

三、本书的主要内容和思路框架

8

## 第一章 公共应急法治的基本原理

1

第一节 公共应急的范围扩展与制度变迁

1

一、公共应急范围的扩展

1

二、公共应急制度的变迁

5

第二节 公共应急的法治化趋势及其特殊要求

24

一、公共应急的法治化趋势

24

二、推动公共应急法治化的因素

25

三、现代公共应急对法治的要求暨应急法治的特殊性

28

第三节 法治对公共应急的回应——公共应急法治模式

32

一、古典自然法对公共应急制度的影响

33

二、形式法治对公共应急制度的影响

37

三、实质法治与现代公共应急制度的契合

42

四、小结

48

## 第二章 公共应急中的国家机关及其权力 49

### 第一节 公共应急中的国家机关及其权力概览 49

#### 一、公共应急中的权力机关 50

#### 二、公共应急中行政机关权力的扩张及其主导性 53

#### 三、公共应急中的司法机关 59

#### 四、公共应急中国家机关与党及军队的关系 61

### 第二节 紧急决定:公共应急状态的认定与宣告 64

#### 一、公共应急状态认定与宣布的法治意义 65

#### 二、公共应急状态认定的实体条件 67

#### 三、公共应急状态认定的体制及程序 70

#### 四、公共应急状态认定的方式 78

#### 五、公共应急状态认定的效力 79

### 第三节 紧急立法 81

#### 一、紧急立法存在的原因 81

#### 二、紧急立法体制 85

#### 三、紧急立法的效力 92

#### 四、紧急立法的程序与监督 95

### 第四节 紧急处置 98

#### 一、紧急处置的权力体制 98

#### 二、紧急处置措施及其分类 105

#### 三、紧急行政程序:程序与应急的“悖论”及其破解 111

## 第三章 公共应急中的社会及公民 123

### 第一节 社会及公民在公共应急中的应有地位 123