



LINGDAOGANBUXINSHIYE

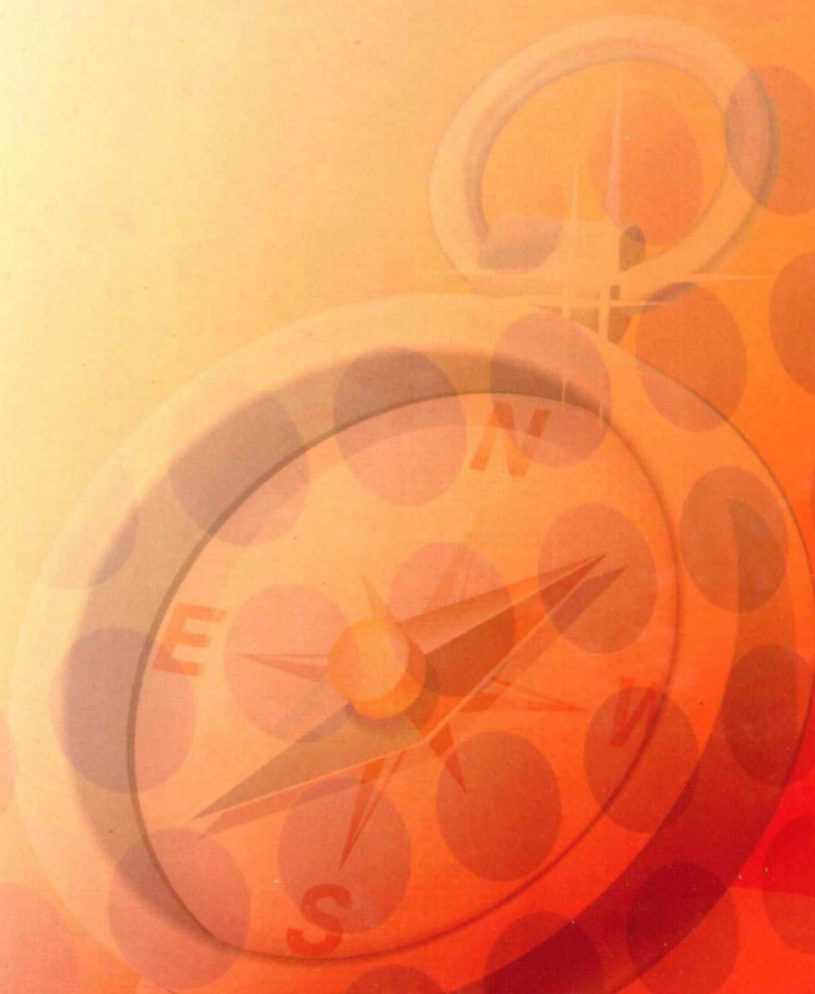
当代视野 / 世界眼光 / 创新思维 / 前沿课题

领导干部新视野

LINGDAOGANBUXINSHIYE

总主编 何毅亭

第 3 卷



研究出版社

党的十六大提出大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略部署，党的十七大之后又开始了新一轮大规模培训干部的工作，我理解根本的也是要解决一些干部中存在的“知识恐慌”、“本领恐慌”问题，引导和帮助广大干部进一步开阔视野、开放思维，掌握科学的工作方法和过硬的工作本领，以便在新的时代条件下担负起执政兴国的历史使命。

新视野，最根本最重要的体现就是新思潮、新观念、新知识、新成果。

“新视野书系”在内容选择上力求突破以往的干部培训教材框架，及时反映领导科学和管理科学新进展，及时反映变化了的社会环境对领导工作的新要求，着力跟踪前沿信息，服务现实需要，帮助广大干部开阔视野、更新观念、强化素质、提升能力。

当代视野 / 世界眼光 / 创新思维 / 前沿课题

责任编辑：之 眉 黄慎如
责任校对：邹 进
封面设计：王 倩



定价：780.00 元

LINGDAOGANBUXINSHIYE

当代视野 / 世界眼光 / 创新思维 / 前沿课题



领导干部新视野

总主编 何毅亭

第 3 卷

研究出版社

目 录

公共危机管理案例——突发事件应急处置的典型分析

王敬波 主编

导 言	931
第一章 自然灾害危机管理	959
概述	959
案例一：2008年中国南方雪灾	961
案例二：2008年“5.12”中国汶川大地震	976
案例三：2005年“麦莎”台风误报事件	995
第二章 事故灾难危机管理	1005
概述	1005
案例一：“2008·9·20”深圳舞王俱乐部特大火灾事故	1015
案例二：“2008·9·8”山西襄汾尾矿库溃坝事故	1024
案例三：“2005·11·13”松花江水体污染事件	1034
第三章 公共卫生危机管理	1053
概述	1053
案例一：三鹿奶粉事件	1060
案例二：阜阳手足口病	1072
案例三：“甲氨喋呤”药品不良反应事件	1081
案例四：中国输日“毒水饺事件”	1091

第四章 社会安全危机管理·····	1101
概述·····	1101
案例一：贵州瓮安“6·28”事件·····	1113
案例二：安徽池州市“6·26”事件·····	1121
案例三：石家庄市“3·16”爆炸事件·····	1125
第五章 其他危机案例评析·····	1130
案例一：北京市奥运风险评估·····	1130
案例二：重庆“钉子户”事件·····	1139
案例三：周正龙华南虎照片事件·····	1150
跋·····	1156
后 记·····	1158

领导者公共形象艺术——领导力建设与领导生涯成功策略

秦德君 著

导 言·····	1159
第一章 人类权力现象和对领导者的角色期待·····	1165
一、人类权力现象：领导者的产生·····	1165
二、领导者的角色构成·····	1167
三、对领导者的角色期待·····	1170
第二章 领导者的角色表演·····	1180
一、社会角色与个人表演·····	1180

二、角度表演的维度空间	1182
三、对领袖政治表演的考察与分析	1189
四、领导者的角色表演模式	1194
第三章 领导者的人格特质	1207
一、领导人格与领导生涯	1207
二、领导人格的普适性元素	1210
三、领导人格的高阶要素	1223
第四章 领导人格缺陷分析	1239
一、忌人人格	1239
二、寡人人格	1244
三、小人人格	1247
四、庸人人格	1253
第五章 领导者公共形象的本质和特征	1257
一、领导者的公共形象：一种人格图像	1257
二、领导者公共形象基本特性	1260
三、领导者公共形象技术透析	1265
第六章 领导者公共形象设计	1282
一、确立领导者的形象基调	1282
二、提炼领导者的形象符号	1294
三、找准领导者的形象坐标	1307
四、领导生涯中的形象顾问	1316
第七章 领导者典型形象缺陷分析	1325
一、平庸形象分析	1325

二、骄妄形象分析	1328
三、阿谀形象分析	1331
四、搞笑形象分析	1334
五、僵硬形象分析	1336
第八章 领导者形象问题的几个观察视角	1340
一、公共形象与政治认同	1340
二、公共形象与政治亲和力	1343
三、公共形象与政治权威	1345
四、公共形象与领导力	1349
五、公共形象艺术与领导生涯成功	1354
第九章 公共形象艺术的伦理准则与技术原则	1357
一、恪守正义	1357
二、事实真实	1359
三、掌控流程	1361
四、习从技术要略	1373
五、包装适度	1375
重要参考文献	1378
后 记	1381

导 言

“天有不测风云，人有旦夕祸福”。古往今来，人类社会不曾料到或难以预料而突然发生的事件从未停止过，人类与各种危机的斗争贯穿于整个人类发展历程。一部人类文明发展史，可以说是一部不断应对挑战、战胜危机的历史，各种自然或人为的突发事件始终伴随着人类社会发展的坎坷历程。

一、突发事件的基本特征

突发事件一般是指突然发生的、对全国或一定区域内的公民生命财产安全、社会秩序、生态环境或公共安全造成或可能造成重大危害，需要立即采取措施加以应对的公共事件。对于突发事件的范围和种类，学界提出不同的观点。有的学者根据突发事件的发生过程、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。^①有的学者根据突发公共危机的起因、自然性、方式与范围等分类标准分别把突发事件分成：自生的与承受的、自然的与社会的、有形的与无形的、整体的与局部的。^②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。^③《中华人民共和国突发事件应对法》将其分为四类：一是自然灾害，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。二是事故灾难，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、环境污染和生态破坏事件等。三是公共卫生事件，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。四是社会安全事件，主要包括恐怖袭击事件、经济安全事件和涉外突发事件等。

突发事件应对作为一种公共事务，是政府公共管理的重要内容。当严重影响社会

①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》，《中国行政管理》，2005年第2期，第103页。

②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19—28页。

③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，第44页。

的正常运作、对生命财产和环境等造成威胁和损害的事件发生时，超出了政府和社会常态的管理范围，要求政府和社会采取特殊的措施加以应对。突发事件具有以下基本特征：

1. 突发事件具有突发性。人们难以预料和把握紧急事件是否发生，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。突发公共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，诱发突发事件的契机是偶然的，难以预料的。

2. 突发事件具有公共性。危机的爆发对公共财产、公共安全、公共秩序产生不利影响。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，这不仅意味着行政系统内部不同部门之间的协调和配合，同时意味着政府与社会组织及公民个人之间充分的沟通与合作。

3. 突发事件造成的危害具有严重性。突发公共事件，必然造成政治、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。这种损害不仅体现在人员的伤亡、财产的损失和环境的破坏上，而且还体现在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。

4. 突发事件的发展具有不确定性。突发公共事件的发生、发展趋势、事件影响的深度和广度等方面都具有不确定性，也因此决定对危机的反应效果也是不确定的。

5. 突发事件的处置具有紧迫性。突发公共事件所反映的问题极端重要，关系社会、组织或个人的安危，必须立即采取特别措施进行及时和有效的处理。对突发公共事件的反应越快、决策越准确，突发公共事件所造成的损失就会越小。

正是由于突发事件具有上述基本特点，远远超出私人 and 私人组织的承受能力和应对能力的范围，政府等公共部门对于应对突发事件具有天然的、不可推卸的责任。在突发事件处置中，政府行使的是国家紧急权。国家紧急权是国家权力的一种特殊形式，是指当国家出现突发公共事件，引发或者可能引发社会危机，遵循正常的法律秩序不足以应对危机，国家权力机关依据宪法、法律的规定，通过法定程序宣布进入紧急状态或者采取紧急应对措施的权利。国家紧急权的实质是改变正常状态下的国家权力运行模式，通过国家权力的集中和扩张，以便采取集中有效的紧急措施，迅速恢复正常的社会秩序和法律秩序，维护国家安全、公共利益和公民基本权益，从而决定了突发事件的管理和一般的常态管理是不同的。

第一，突发事件管理的目的是为了应对危机，一旦危机过去，社会回归正常，则应恢复到常态的法律调整之下。因此应急管理中的处置措施具有暂时性或临时性。

第二,政府为了应对危机,应当拥有更多的处置权和自由裁量权,也拥有更多对公民权利进行限制甚至剥夺的权力。在突发事件管理中,政府广泛的自由裁量权是把“双刃剑”,一方面有利于政府迅速有效地作出应急反应,解决危机,另一方面,如果不对政府的行为加以必要的调整 and 限制,则可能造成对公民权利的损害,使公民权利陷入另一种危险境地。因此,行政主体在实施行政应急行为时同样应当受到行政法基本原则的拘束,这是保证行政机关依法行政的必然要求。“行政机关不能仅从其目的的正当性来证明其手段的正当性,其在紧急状态下采取的措施同样必须受到法治原则的一般性限制”。^①

第三,应急管理的程序不同于一般的行政管理。突发事件处置的高效率性要求采取非常态的特别措施并简化常态管理必须遵循的法律程序,如听证等。应急行政比常规行政具有更大、更多的裁量性和灵活性。

第四,就权力体制来说,常态管理注重权力主体的分工或分权及专业性,与常态管理体制下的行政权力强度相比,应急管理体制中的行政权力将通过各种不同方式的集中而得以强化,尤其是在发生特别重大的突发公共事件时,应急性行政权力的集中趋势更为明显。

第五,就法律依据来说,国家的大多数法律法规都是针对社会的正常状态制定的,常态管理依据的就是这些法律法规的内容。而应急管理的特殊机制和方式则需要依据特殊的应急法律法规或者专门的法律规定,这些应急法律法规往往授予特定主体超越于一般法律授权的特别或紧急权限。

第六,在公共权力和公民权利的关系上,常态管理以最大限度地保障和促进宪法和法律规定的公民自由和权利为原则。但是在突发事件应急管理中,政府的权力、责任和公众的权利、义务的界限重新调整,总体上呈现出公共权力扩张,而公民权利及自由受到克减的态势。

第七,就其目标来说,常态管理是为了治理好日常公务从而保证社会的稳定和发展,而突发事件管理虽然最终也是为了维持社会的稳定和发展,但其直接的目标就是为了及时有效消除和控制突发事件及其危害,尽快恢复正常的社会生活秩序。

二、公共危机管理的基本原则

(一) 依法行政原则

任何国家权力的运行都不能脱离法治的轨道。国家紧急权也不例外,首先,必须

^①马怀德主编《应急反应的法学思考》,中国政法大学出版社,2004年出版,第161页。

有宪法上的依据。宪法是国家根本大法，任何国家权力都应具有宪法依据并在宪法的约束之下。现代意义上的国家紧急权是宪法制约下的国家特殊权力。宪法是国家紧急权的权力来源，国家紧急权的运用不得与宪法相抵触。第二，国家紧急权的行使受到法律的限制。只有当国家或某一地区出现危及国家安全、公共利益或人民权益的突发公共事件，国家社会秩序遭到破坏，依靠正常的法律秩序不足以应对危机的情况下，国家才能动用紧急权。现代法治国家的基本理念是不存在任何不受制约的权力，为了防止国家紧急权被滥用甚至转向专制，防止以国家紧急权的借口来破坏普遍的民主、法治的基本价值，现代国家无一例外地在宪法或法律中规定了国家紧急权的行使主体、运用条件、行为程序以及法律效力。

依法行政原则是行政法治的一项基本原则，是一切行政权力运行必须遵循的首要原则，行政应急行为也不例外。依法行政原则可以具体化为：1、职权法定。行政应急行为必须由享有法定行政应急权的行政主体作出，并非任何人、任何机关均能实施应急行为。行政主体超越法律规定的职权实施应急行为时，必须在事后取得有权机关的追认方才有效。2、法律保留。行政应急权属于国家紧急权的一种，其行使可能对公民权利造成更多限制甚至侵害。行政应急行为属于法律保留的事项，行政应急行为的法定主体、行政应急权的范围和原则、实施行政应急行为的条件、程序以及对行政相对人的救济等事项，必须由法律进行规定。政府只能在行政应急法律的范围内行事，或者只有在法律明确授权时才能进行紧急立法或突破法律采取紧急措施。^①区别于一般行政管理行为，政府应对突发事件需要更多的自主权，因此，与应急有关的法律都给予行政机关高度的自由裁量权，这种自由裁量行为得到司法权力的尊重。

（二）应急效率原则

突发公共事件具有突发性、紧急性、破坏性等基本特点，因此要求行政主体必须积极作为，迅速行动，主动采取高效、迅捷的措施来排除危险，否则难以达到应对紧急危险的目的。曾于1993—2001年期间担任美国佛罗里达州紧急救助指挥官的乔·迈尔斯（Joe Myers）说：“如果72小时内看不到救援人员的身影，灾区将会陷入混乱。”很多突发事件处理的案例都证明了这一点。例如：2004年3月4日下午开始，百年来罕见的一场暴雪袭击了包括韩国首都汉城在内的中部地区，导致学校被迫停课，道路交通瘫痪，大量的汽车和民众被困在高速公路上不得脱身。韩国各界纷纷将混乱的场面归咎于政府处理危机的能力有限和措施不力，他们纷纷表示，政府不仅不能预

^① 同前书，第112--113页。

测天灾,而且还缺乏处理危机的能力。韩国《朝鲜日报》表示,此次暴雪是韩国有气象观察史百余年来最严重的一次,因此,道路交通事故和塑料大棚倒塌等意外事件在所难免。但令人无法理解的是,在一些高速公路路段,居然有1万多辆汽车和数万名市民被困少则十多个小时,多则超过一天。正是由于政府反应迟钝,韩国民众对政府的应急能力才产生质疑。^①

(三) 科学应急原则

预防灾害中充分体现科学原则,处置危机中重视专家的直接参与,请专家参与评估,专家应第一时间到位,协同应急队伍。在很多安全事故中,由于应急处置措施不科学造成损失扩大的案例并不少见。国家安监总局2007年7月在其官方网站通报了近期连续发生的因施救不当造成伤亡扩大事故。通报说,2007年1—7月,由于施救不当造成伤亡扩大的事故时有发生,仅7月就连续发生7起因施救不当造成伤亡扩大的较大事故,共造成25人死亡、8人受伤。其中:因施救不当导致事故扩大,造成18名施救人员死亡、5人受伤。通报指出,这些因施救不当造成伤亡扩大事故的主要原因是:一是发生事故后现场人员没有按照规定及时报告,在既没有弄清原因、又没有采取基本防护措施的情况下,组织不力,盲目施救。二是这些企业未制定应急预案或虽有应急预案但针对性不强,不能有效指导应急救援工作,又未组织演练。安全教育培训工作不力,职工缺乏安全意识和基本的应急常识及自救互救能力。三是一些从事清污作业的企业,对长期封闭空间可能造成缺氧或产生有毒有害气体的认识不足,作业人员缺乏基本常识,作业程序不规范,作业前没有对作业现场有毒有害气体进行检测。四是一些企业没有为作业人员配备自救器、防毒面具等个人防护装备和气体检测监控仪器。五是一些矿山企业尤其是非煤矿山通风管理混乱,通风系统不健全,特别是独头巷道没有局部通风设备设施,或不按照安全规程要求进行通风。同时,对井下特别是长期停产的作业现场的有毒有害气体不进行监测和分析,甚至在发生事故进行救援时,也不进行气体检测分析。六是专业救援力量不足。一些企业没有建立专业的救援队伍或与专业救援队伍签订救援协议,也没有配备兼职救援人员,缺少必要的应急救援器材、装备,不能满足救援任务的需要。^②

(四) 应急公开原则

^① 案例来源于<http://www.southcn.com/news/international/gjkd/200403080795.htm>, 最后访问时间2008年10月13日。

^② http://www.chinasafety.gov.cn/2007-07/18/content_252296.htm, 最后访问时间2008年10月13日。

在行政应急行为中，由于行政机关享有更多的自由裁量权，应急公开对于保障公民的知情权、监督行政应急权依法行使，防止行政机关滥用其权力，具有更加重要的作用。行政主体在进行行政应急行为时，除涉及到国家机密、个人隐私和商业秘密之外，必须遵循公开原则，包括公开法律依据、行政决定、行政程序、突发公共事件信息等。同时，公开也是《政府信息公开条例》规定的政府义务。在我国传统的行政管理思维中，常常担心公开可能引起社会恐慌，不利于危机的应对，但事实证明，公开不是导致公众恐慌、社会动荡的原因，相反由于没有正规渠道发布的权威信息，造成谣言满天飞，这样的教训已经很多。在行政管理实践中，应破除“民可使由之，不可使知之”的传统观念，坚信“谣言止于真相。”政府发布权威信息应迅速、准确。尽管因系突发事件，在短时间内很难查清真相和事件成因等，但是至少公布的危机的基本情况要准确。如松花江水污染事件中，因水污染需要在全市范围内停水，第一天政府公告说是设备检修，第二天公告停水的原因是污染物泄露，显然第二条的公告更接近事实。现代信息社会，网络高度发达，长期隐瞒事实真相是不可能的。我们不可能要求政府在不完全和充分掌握证据的情况下，特别准确地公布突发事件的相关信息，但是政府在公布的前后信息中不能存有太大的差距和出入，否则容易让民众怀疑政府公告的真实性，也可能让别有用心的人利用。除了发布和传达信息公告，政府的相关部门以及基层的社区等机构要立刻开始面向公众说明原因，交代情况，做大量而详细的解释，这样才有利于民众更好理解政府的意图和配合政府开展自救互救。

只要中国在公共事务管理和危机处理上继续保持透明度，西方媒体的歪曲报道就很难有市场。只要保持开放姿态，西方媒体的报道就不会跑题太远。对比“非典”、南方雪灾和汶川地震，政府的开放度越来越高。实践证明得到的更多是正面评价，即使是西方媒体，正面评价也更高一些。因突发公共事件造成的社会恐慌只是暂时的，即使是再大的危机，只要百姓相信政府，政府的行为有力度，就会慢慢恢复平静的。突发事件并不可怕，可怕的是政府失去百姓的信任。

（五）比例原则

公共应急管理中的比例原则，是指行政机关在行使行政紧急权力时，应当全面权衡有关的公共利益和个人权益，采取对公民权益造成限制或者损害最小的行政行为，并且使行政行为造成的损害、付出的成本与所追求的行政目的相适应。一般认为，比例原则包括以下三个子原则，即适合性原则、必要性原则、相称性原则。

1. 适合性原则。适合性原则的基本涵义，是要求行政机关所实施的每一职权行为

都必须以实现宪法或法律所规定的职能为目标,并且每一职权行为都有利于其法定职能和目标的实现。在突发事件应对中,适合性原则具体体现为如下要求:任何紧急行政权力的行使都必须以特定的事实状态的存在为前提,只有存在特定的事实状态使国家或社会公共利益面临受到损害的现实危险时,政府才有正当理由对公民个人的权利进行一定的限制。

2. 必要性原则。必要性原则的基本涵义,是要求国家机关在实现某一职能目标时如果必须对公民个人权利进行限制、干预,则应当选择对公民权利损害最小的手段。也就是说,如果对于实现同一职能目标,同时存在多种可供选择的手段,这些手段都能同样地实现法定目的,但其对于公民权利的限制程度各不相同,那么,国家机关就应当选择对公民权利限制最小的手段。

3. 相称性原则。相称性原则的基本要求,是指国家机关在实施任何职权行为的过程中,其对公民权利所造成的损害或所付出的行政成本与其所实现的社会公共利益之间应保持一定的比例关系。如果行政机关的手段对公民权利造成的损害或所付出的社会成本明显高于行政活动所保护、实现的社会利益,这种手段就是违反比例原则基本要求的。

比例原则作为行政法上一项重要的基本原则,为《突发事件应对法》第11条所采纳,其具体要求包括:(1)应急管理措施的方式、强度和持续时间,应当与突发事件的类型、级别、发展阶段相适应,以有效控制危机为必要;(2)如果有多种手段可以同等地实现某一应急管理目的,应当选择其中对公民权益影响最小的一种;(3)采取应急管理措施所付出的代价不得与突发事件本身所可能造成的损害显失均衡。应急管理法制对比例原则的最集中体现,是在突发事件分类、分级、分阶段的基础上,规定了与其相匹配的管理方式和应对措施。当然,基于突发事件的突然性和复杂性,比例原则在应急管理中的适用应留有相对灵活的余地,以免造成行政机关畏首畏尾、消极作为,结果适得其反。

行政应急行为的实施应当综合考虑公共利益与行政相对人权益两方面的因素,在政府实施应急行为的过程中,如果该行政应急行为不可避免地将会对行政相对人权益造成不利影响时,政府应尽可能将这种不利影响控制在最小范围内,防止对行政相对人权益造成不必要的侵害。行政应急行为具有程序的特殊性,应急状态下行政机关作出行政行为可以不受正常的行政程序的约束。虽然在突发事件应对中,政府的自由选择余地更大,但是也不应违反比例原则,尽量减少对公众权益的损害。

三、突发事件处置的具体措施

行政应急措施，是政府为控制突发公共事件和消除其社会危害性采取的应对措施

的总称。行政应急措施种类繁多，性质各异，学界从不同角度、根据不同标准对行政应急措施进行分类：

1. 按照行政应急措施对公民权益的影响，分为授益性应急措施、负担性应急措施、限制性应急措施。授益性应急措施授予公众直接利益，如紧急救助、安置、保护、保障等行为。负担性应急措施增加公众负担，如征用、征调等行为。限制性应急措施限制或者剥夺公民的基本权利，如限制人身权、财产权。

2. 以突发公共事件作为分类基础，可以进行以下三种分类。一是从突发公共事件的类别来看，不同类型的突发公共事件，造成的危急情形和社会危害不同，对紧急措施的需求也不相同。例如，传染病爆发时应采取对传染病人的控制性隔离措施，限制公民的自由交往和流动的限制性措施，辅之以救治性、保护性措施；自然灾害紧急措施应以救助性和保护性等授意性措施为主，辅之以维护基本社会秩序所需的限制性措施；发生影响社会安全的突发公共事件如骚乱等紧急情况时，则需要以限制性措施为主，严重时甚至可以实施戒严、军事管制等措施。二是按照突发公共事件的危险程度和级别，行政应急处置措施也有高低、强弱之分。针对严重程度不同的突发公共事件应当采取不同的行政应急措施。三是按照突发公共事件的预警期、爆发期和缓解期等周期，可以把行政应急措施分为事前预警措施、事中紧急措施、事后恢复措施。

3. 以行政应急措施的实施主体为标准，分为法定义务主体实施的行政应急措施和非法定义务主体实施的行政应急措施。法定义务主体实施的行政应急措施是指负有法定职责的特定行政主体依法采取的行政应急措施。法定义务主体包括：

行政机关。行政机关是行政应急措施的主要实施者，我国多部与应急相关的法律都明确规定了行政机关的权力和责任。如我国《传染病防治法》第42条规定：“传染病暴发、流行时，县级以上地方人民政府应当立即组织力量，按照预防、控制预案进行防治，切断传染病的传播途径，必要时，报经上一级人民政府决定，可以采取下列紧急措施并予以公告：……。”《消防法》第32条第4款规定：“消防队接到火警后，必须立即赶赴火场，救助遇险人员，排除险情，扑灭火灾。”

行政机关以外的特定社会组织或个人。特定的组织和个人在法律有明确规定的情况下，也可能成为行政应急措施的实施者。如我国《传染病防治法》第39条对医疗机构发现传染病时应当及时采取的处置措施进行了规定。《消防法》第32条规定，公共场所发生火灾时，该公共场所的现场工作人员有组织、引导在场群众疏散的义务；发生火

灾的单位必须立即组织力量扑救火灾。邻近单位应当给予支援。《海上交通安全法》第36条规定,事故现场附近的船舶、设施,收到求救信号或发现有人遭遇生命危险时,在不严重危及自身安全的情况下,应当尽力救助遇难人员,并迅速向主管机关报告现场情况和本船舶、设施的名称、呼号和位置。

非法义务主体实施的行政应急措施是指并不负有紧急处置法定职责的社会组织和个人实施的紧急处置措施,如各种民间组织和志愿者自愿、主动地参与紧急处置而采取的措施,这类措施主要是救助性、保护性的处置措施。

4. 按照行政应急措施的启动与决定的时间先后,可分为正式应急措施与先行应急措施。正式应急措施是在应急事态得到法定主体的确认并且有关主体作出实施应急措施的决定或命令后才正式启动或实施的。在应急决定或命令之前采取的必要措施是先行应急措施,即有关组织或人员发现危险或应急情况后,根据具体情况采取必要的措施及时制止或防止危险扩大,同时及时报告或通报有关部门。有关应急法律、法规或应急预案一般对先行应急措施都有授权规定。提前采取的先行措施应得到有关部门或主体的事后认可或追认,否则就是违法措施。

5. 按照行政应急措施的具体行为方式,应急措施主要体现为行政强制、行政救助、行政征用、行政指导、行政协助、行政奖励、行政处罚等行政行为。

此外,还可按照行政应急措施的功能和目的,划分为防范性紧急措施、控制性紧急措施和恢复性紧急措施;按照行政应急措施作用的对象分为对人的措施、对物的措施;按照行政应急措施适用对象的特定性,分为针对特定主体的应急措施和对不特定主体的应急措施等。

按照授益性、负担性、限制性的分类,本书将行政应急措施的具体表现形式概括为以下几种:

(一) 授益性应急措施

突发公共事件发生后,那些受到此事件损害的公民和组织需要救助和保护。授益性应急措施即是行政主体为遭受突发公共事件损害的公民和组织提供帮助和保护的措施。

1、对公民人身的救助。

应该强调的是,对公民实施人身救助是在紧急状态下实施救援的重点,优先于对财产的保护。在突发公共事件中,公民的人身安全都会受到不同程度的威胁和影响。行政主体应该采取不同的救助措施,使公民的人身伤害降到最低点。实践中经常采用

的具体措施有：

（1）紧急转移、人员疏散。当突发公共事件形成一种紧急状态，可能危及公民的人身安全时，行政主体应该立即组织对那些处于洪水、火灾、疫区、放射区、地震区等灾区的公民予以转移、疏散。如《破坏性地震应急条例》第19条规定，有关部门地方人民政府，在情况紧急时，应当有组织地进行避震疏散。《人民防空法》第五章对于疏散作了专章规定，其中包括：人民防空疏散由县级以上人民政府统一组织；人民防空疏散必须根据国家发布的命令实施，任何组织不得擅自行动；城市人民防空疏散计划，由县级以上人民政府根据需要组织有关部门制定；预定的疏散地区，在本行政区域内的，由本级人民政府确定；跨越本行政区域的，由上一级人民政府确定；县级以上人民政府应当组织有关部门和单位，做好城市疏散人口安置和物资储运、供应的准备工作；农村人口在有必要疏散时，由当地人民政府按照就近的原则组织实施。

（2）紧急治疗。对有生命健康危险的灾民应该立即给予救治。灾民因受灾而难以支付治疗费用的，行政主体应该安排必要的经费，先予救治。例如“非典”时期进行的强制治疗，为感染流行性传染病的患者提供医疗等。卫生部发布的《关于加强农村传染性“非典型”性肺炎防治工作的指导意见》指出：各地要坚决落实国家对农民（含农民工）中的“非典型”肺炎病人实行免费救治的政策。

（3）搜救。在紧急状态中，政府应当组织专业人员搜救失踪人员。《海上交通安全法》第38条规定，主管机关接到求救报告后，应当立即组织救助。有关单位和在事故现场附近的船舶、设施，必须听从主管机关的统一指挥。为加强地震后的搜救工作，2004年10月，在中国地震灾害紧急救援队的基础上设立了中国地震应急搜救中心，主要负责全国地震应急搜救业务的牵头及技术指导工作，同时负责管理和培训地震现场工作队伍，研发地震搜救技术。

（4）救灾人员的人身保护。政府组织专门人员和公众进行救灾，必须要在保证救灾人员的生命安全的前提下进行，包括给予救援人员相应的防护设备以及采取必要的防护措施。《突发公共卫生事件应急条例》第9条规定，县级以上各级人民政府及其卫生行政主管部门，应当对参加突发事件应急处理的医疗卫生人员，给予适当补助和保健津贴；对参加突发事件应急处理作出贡献的人员，给予表彰和奖励；对因参与应急处理工作致病、致残、死亡的人员，按照国家有关规定，给予相应的补助和抚恤。

2、对公民财产的保护和物质帮助。

在紧急状态下，政府依法负有保护公共财产和公民合法财产的责任。在条件允许时，政府应采取尽可能减少财产损失的应急措施。同时，政府应该向灾民提供必要的