


公共危机与 危机法制管理新论

On Management of Public Crisis and Emergency Law

杨述厚 全永波 著

 延边大学出版社

公共危机与 危机法制管理新论

On Management of Public Crisis and Emergency Law

杨述厚 全永波 著

延边大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共危机与危机法制管理新论/杨述厚, 全永波著.

—延吉: 延边大学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5634 - 2348 - 4

I. 公… II. ①杨…②全… III. 国家行政机关 - 紧急事件 - 公共管理 - 研究 - 中国②国家行政机关 - 紧急事件 - 公共管理 - 法律 - 研究 - 中国 IV. D63.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 087525 号

公共危机与危机法制管理新论

著者: 杨述厚 全永波

责任编辑: 李宝珠

封面设计: 金胜铉

出版发行: 延边大学出版社

社址: 吉林省延吉市公园路 977 号 邮编: 133002

网址: <http://www.ydcbs.com>

E-mail: ydcbs@ydcbs.com

电话: 0433 - 2732435 传真: 0433 - 2732434

发行部电话: 0433 - 2133001 传真: 0433 - 2733266

印刷: 延吉市金马彩色印刷厂

开本: 880 × 1230 毫米 1/32

印张: 9.5 字数: 245 千字

版次: 2007 年 5 月第 1 版

印次: 2007 年 5 月第 1 次

ISBN 978 - 7 - 5634 - 2348 - 4

定价: 25.00 元

序 言

从我国爆发“非典”以后，学界许多专家学者开始致力于研究危机管理，目前已经取得了不少学术研究成果。浙江财经学院张维平教授多年从事突发公共事件应急管理方面的研究，并如愿获准国家社会科学基金资助项目的立项。在他的热心支持和激励下，我们有幸加入了本领域的研究行列。

我国近年来频繁爆发各类突发公共事件，使国家和人民群众的利益遭受了巨大的经济损失。据国家民政部2005提供的统计数字，仅SARS的肆虐流行，我国就损失人民币达6500亿元，约相当于当年GDP的6%，至于自然灾害类、人为事故类等突发公共事件，几乎年年都难以幸免。2004年以来，我国东南沿海连遭台风袭击，浙江、福建、广东等省遭受不同程度的经济损失和人员伤亡，严重影响了我国经济的可持续发展。2005年发生的松花江水污染，是松花江流域前所未有的突发性环境污染事故，不仅危及沿江两岸城乡人民的正常生活与健康，而且还波及邻国俄罗斯，造成了跨国性的环境污染。有关专家认为，治理松花江流域环境污染问题需要国家投入数百亿元巨资，而且治理以后凸显成效也是一个缓慢渐进的

过程。面对接连不断袭来的突发公共事件对人类的威胁,我们感到,理论研究者有责任和义务回答并解决现实公共危机管理中存在的实际问题。本着这一研究宗旨,我们历经为期两年多的实证考察和收集资料,大量借鉴和吸收国内外危机管理理论研究的成果,侧重从危机法制的视角研究和探讨应对公共危机社会应急机制的构建。

从全球的视野来看,和平与发展仍是当今世界的主题,但危机在一定范围内总是难以避免的。美国爆发的“9·11”恐怖袭击事件,给美国的经济和政治造成了严重的创伤,这是继“珍珠港事件”以来美国本土遭受最大的一次打击,美国政府不得不划拨数百亿美元用于反恐和经济重建。“9·11”事件以后,恐怖袭击事件在世界不同的国家和地区频繁发生,英国、西班牙等国家先后都曾遭到恐怖袭击,国家安全面临严峻挑战。2004年12月26日,印度洋发生了海啸地震灾难,受灾国家多达25个以上,受灾人口数百万人,死亡数十万人,造成的人员伤亡和经济损失触目惊心。1997年发生的亚洲金融危机对马来西亚、泰国、印尼和菲律宾等东南亚国家的经济产生了严重影响,危机甚至蔓延到东北亚的日本、韩国等国家,使这些国家的经济状况越来越恶化。由此可见,在经济全球化的形势下,一国发生危机往往波及和影响另一国,危机带有明显的连锁反应特征,构建国际性应对公共危机的合作机制刻不容缓。

综观整个人类社会发展的历史,危机总是与人类相

伴而行。常言道：“天有不测风云，人有旦夕祸福。”这句话一语道破祸福灾难降临的突然性、不可预测性和不可避免性。旧的危机成为历史，又会降临新的危机。这是一个不以人的意志为转移的矛盾运动过程。“祸兮福之所倚，福兮祸之所伏”（《老子·五十八章》）。就是说祸与福互相依存，互相包涵，也可以互相转化。对于一个国家而言，建立与完善公共危机管理机制，关系到经济的持续稳定发展和国家的长治久安。当前我国正处于经济转轨、社会转型的关键发展时期，改革开放和现代化建设大业面临着新的考验。从世界发展进程的普遍规律看，一个国家和地区的人均 GDP 处于 500 美元至 3000 美元的发展阶段，属于各种社会矛盾纷繁复杂、不同阶层冲突相对激烈的矛盾凸显期。在这个发展阶段，社会安全系数相对较低，各种因素的摩擦与碰撞很容易引发突发公共事件。一个政府如果缺失对公共危机的管理能力，那么它在应对公共危机中就难以承担起自己的责任，其后果可想而知。

我们多年从事行政管理学和行政法学的教学与研究，愿为丰富与发展公共危机管理学科贡献微薄之力。因此，本书尽量结合我们在长期教学与科研中积淀的学科理论研究成果，扬长避短，系统研究和阐释突发公共事件社会应急机制的构建、公共危机决策机制、突发公共事件的行政权力依法有效行使和公民权利依法有效保护机制、领导问责与纠错机制、国际沟通与协作机制等理论问题，并在公共危机管理实证研究的基础上，针对我国政府

的行政管理体制提出了建立与完善突发公共事件社会应急机制的相关对策。由于笔者水平有限和涉足公共危机管理方面的研究不深,书中疏漏和缺陷之处在所难免,恳请学界同仁和广大读者不吝赐教。

本书在整个著述过程中参阅了国内外专家学者大量论著,张维平教授为我们提供了大量参考资料并亲自指导本书有关章节的撰写,同时浙江海洋学院公共管理学院李百齐教授以及有关专家学者也给予了我们大力支持与无私帮助,在此一并致谢。

作 者

2007年4月18日

ABSTRACT

Facing with the serious situation of public crises and safe problems, The Governments all over the world recognize that constructing the society emergency mechanism for public crises has become the important functions that governments can't avoid today. Public departments as the responsible undertakers of public crises must rely on the organizations of the society emergency mechanism for public crises when facing with the urgent situation, and carry out effective rescuing actions so as to reduce casualties and heavy economic losses. Meanwhile standard operating models, network systems and a series of institution norms of emergency mechanism should be set up. Dealing with all sorts of emergency events to endanger human being must be prevented intensively so that the society can be ensured steadily and harmoniously.

Recent years, emergency events such as Sars, Poultry Flu and natural emergency disasters took place in transitional China and human being are attacked with crisis situations continuously, so more and more experts and scholars began to discuss how to deal with public crises and how to set up society emergency mechanism. We wrote this volume to discuss management of public crisis, emergency law, decision-making program and construction of crisis management mechanism further under urgent situations. At the same time, we hope to find out the ways to construct the system framework of crisis management to prevent public crisis by studying theories of emergency management.

From the view of the administrative law, we devote ourselves to government power to be exercised according to law effectively. Law responsibility of leaders should be investigated during the course of public crises if they do something wrong. In this book, how to build the mechanism of law responsibility is discussed, and principles and methods of setting up law mechanism are also put forward primarily. Meanwhile, along with the advent of global economy, It's necessary to establish communicating and cooperating mechanism in different countries because a lot of public crises are possible to affect some other countries. We've got a conclusion from our research. It's the governments who must play a leading part to deal with public crises. The rescuing course of public crises is multiple participating process mutually.

目 录

第一章 研究背景	(1)
第二章 公共危机法制管理机制研究	(12)
第一节 公共危机中公民权利保护的社会背景	(12)
第二节 公共危机中政府的行政紧急权力	(15)
第三节 公共危机中公民权利的保护机制	(27)
第四节 公共危机中行政紧急权力与公民权利保护的平衡	(42)
第三章 公共危机的应急管理体系与理论模型构建	(59)
第一节 公共危机应急管理的内涵及其系统的管理过程	(59)
第二节 建构公共危机应急机制的理论基础	(74)
第三节 公共危机社会应急机制的构建领域与应急管理系统	(88)
第四节 结 论	(110)
第四章 公共危机状态下的有效决策	(112)
第一节 公共危机决策的内涵分析	(112)
第二节 公共危机状态下的决策思维模式与决策的影响因素	(125)
第三节 结 论	(135)
第五章 公共危机应急管理的国际借鉴及其启示	(136)
第一节 世界各国公共危机应急机制的概述	(137)

第二节	我国公共危机应急管理机制的构建	(151)
第三节	世界各国建构应急管理机制对我国的启示 ...	(154)
第六章	公共危机中领导问责与纠错机制研究	(161)
第一节	公共危机中领导问责与纠错机制概述	(162)
第二节	公共危机中领导问责与纠错机制的合理构建 ...	(184)
第三节	完善我国公共危机管理中的领导问责与纠错机制 ...	(196)
第七章	公共危机应急管理的国际沟通与协作机制	(216)
第一节	经济全球化环境下公共危机的国际影响	(216)
第二节	建立和完善国际沟通与协作机制的重大意义 ...	(233)
第三节	加强应对公共危机的国际交流与合作	(243)
第八章	公共危机管理的实证研究	
—	以哈尔滨应对松花江水污染突发公共事件为例 ...	(262)
第一节	松花江水污染事件发生的简要经过	(263)
第二节	哈尔滨市在松花江水污染事件中采取的公共 卫生应急措施	(265)
第三节	哈尔滨市政府应对突发公共事件的启示	(276)
第四节	哈尔滨松花江水污染事件背后的思考	(279)
参考文献	288

CONTENTS

Chapter 1	The Background of Researches for Public Crisis	(1)
Chapter 2	The Researches of Emergency Law for Public Crisis ...	(12)
2.1	The Society Background Protecting Civil Rights in Public Crisis	(12)
2.2	The Administrative Emergency Power of Governments in Public Crisis	(15)
2.3	The Protective Mechanism of Civil Rights in Public Crisis	(27)
2.4	The Balance between Administrative Emergency Power and Protection of Civil Rights in Public Crisis	(42)
Chapter 3	The System of Emergency Management and Construction of Theory Models for Public Crisis	(59)
3.1	The Implication of Management process of Emergency Management System for Public Crisis	(59)
3.2	The theory Foundation of Constructing Emergency Mechanism for Public Crisis	(74)
3.3	The Constructive Field and Emergency Management System of Society E- mergency Mechanism for Public Crisis	(88)
3.4	Conclusion	(110)
Chapter 4	The Effective Decision-Making in Public Crisis	(112)
4.1	The Deep Analysis of Decision-Making in Public Crisis	(112)
4.2	The Thinking Model of Decision-Making and Factors to Affect Decision- Making in Public Crisis	(125)
4.3	Conclusion	(135)
Chapter 5	The International Experience and Inspiration of Emergency Management for Public Crisis	(136)

5.1	The Introduction of the Main Countries' Emergency Mechanism for Public Crisis in the World	(137)
5.2	The Construction of Emergency Mechanism for Public Crisis in China	(151)
5.3	The Inspiration of Main Countries' Emergency Mechanism for Public Crisis	(154)
Chapter 6	On the Mechanism of Correcting Errors and Ascertaining Leaders' Responsibility in Public Crisis	(161)
6.1	The Introduction of the Mechanism of Correcting Errors and Ascertaining Leaders' Responsibility in Public Crisis	(162)
6.2	The Reasonable Construction of the Mechanism of Correcting Errors and Ascertaining Leaders' Responsibility in Public Crisis	(184)
6.3	Perfecting the Mechanism of Correcting Errors and Ascertaining Leaders' Responsibility in Public Crisis in China	(196)
Chapter 7	The International Communicating and Cooperating Mechanism of Emergency Management in Public Crisis	(216)
7.1	A International Influence of Public Crisis within the Sphere of Global Economy	(216)
7.2	The Significant Sense of Perfecting the International Communicating and Cooperating Mechanism	(233)
7.3	Strengthening International Communication and cooperation to Deal with Public Crisis	(243)
Chapter 8	The Positive Case Research of Public Crisis Management-Taking Songhua River Pollution for the Example That Harbin Dealt with	(262)
8.1	The Brief Course of Songhua River Pollution Accident	(263)
8.2	The Emergency Measures of Public Health in the Course of Harbin Songhua River Pollution	(265)
8.3	The Inspiration that Harbin Dealt with the Public Crisis	(276)
8.4	The Deep Thought on Songhua River Pollution in Harbin	(279)

第一章 研究背景

古往今来,任何国家和地区都不可能避免遭遇各种各样的危机。人类社会前进的历史,实质就是不断与危机抗争的过程。危机不仅会给人们生命和财产以及公共基础设施造成巨大的损失或破坏,而且还会导致环境的恶化,阻碍经济社会的可持续发展,以至引起社会动荡和政治的不稳定。近年来从全球的视野来看,世界范围内由天灾和人祸引发的公共危机接连不断。自然灾害给人类造成了严重的生存危机,每年的经济损失难以准确统计和计算。伴随着经济全球化时代的到来,凸显文化多元化、种族矛盾、不同宗教信仰、价值取向的冲突与碰撞以及社会问题,使社会的相对平衡的态势不断被打破,引发社会动荡不安。和平与发展虽然还是21世纪的时代主旋律,但树欲静而风不止,战争问题、暴力对抗、恐怖主义袭击等对国家安全和社会安定以及经济社会的可持续发展构成了严重的威胁。

2001年9月11日,美国本土爆发了震惊世界的“9·11”恐怖袭击事件,对美国经济和政治造成了严重的冲击。恐怖袭击以后,美国的经济骤然下滑,失业大幅度增加。据美国专门从事就业调查的查林杰-格雷-克里斯马斯公司的调查结果,当年9月份美国公司宣布的裁员总数达24.8万,比袭击以前激增77%。许多重要行业都深受其害,航空、钢铁、旅游、证券等行业损失惨重,仅纽约市的经济在袭击以后的两年内的损失就达1050亿美元。自袭击事件以来,美联储已经将利率下调了1个百分点,布什政府已

经划拨 400 亿美元用于反恐和经济重建。“9·11”事件以后,美国不得不大幅度提升国防预算,加强国内防务,足以使美国大伤了“元气”。此外,2005 年 9 月,美国新奥尔良的一场“卡特里娜”飓风让该地区变成了一片泽国,也让世界陷入震惊与哀伤。美国路易斯安那州卫生部 2005 年 9 月 21 日宣布,该州的飓风“卡特里娜”遇难者增至 799 人。美国墨西哥湾沿岸地区的遇难人数达 1036 人,造成的经济损失最终可能超过 3000 亿美元,相当于 4 年以来美国发动阿富汗和伊拉克两场大规模战争的耗资总额。

印度洋突然发生海啸,仅几小时就演变成了一场巨大的人间悲剧,灾难波及到多达 25 个国家以上,数百万灾民急需救助。受灾地区被毁的景象惨不忍睹,催人泪下,其中有些海上岛屿几乎被淹没或消失。这场灾难的总死亡人数可能超过 50 万^①,给这些国家造成的经济损失十分惨重。这场灾难引起了国际社会的广泛关注,各国纷纷为受灾国家捐款,协助救援。人类面对有些猝不及防的天灾,就目前的科学技术水平来说,无论发达国家还是发展中国家都难以准确预报,但人类可以做到通过构建完善的公共危机应急管理防范救援机制将损失降低到最低限度。事实上,这些遭受灾难的国家在应对公共危机方面的情况基本相同,科学预警和应急救援体系缺失,以至在灾难降临的情况下只能听天由命,任凭灾害肆虐。

从我国的情况看,近年来不断遭受突发公共事件的袭击。据中国人民大学劳动人事学院副院长郑功成统计,2004 年全年自然灾害、事故灾难和社会安全事件造成的直接经济损失超过 4550 亿元。从近几年的统计情况来看,我国每年因突发公共事件造成的损失均超过数千亿元。2003 年突如其来的“非典”,严重影响了我国国民经济的持续、稳定和健康发展。据国家民政部 2005 年提供

^① 《遇难者可能超过 50 万》,载《重庆日报》,2005-01-01, B3 版。

的统计,非典 SARS 的肆虐流行,我国共计损失达 6500 亿元人民币,约相当于当年 GDP 的 6%。2005 年各类自然灾害造成 2475 人死亡,紧急转移安置 1570.3 万人,倒塌房屋 226.4 万间,因灾直接经济损失 2042.1 亿元。令人振奋的是,我国政府已经清醒地认识到建立与完善应对公共危机应急管理机制的必要性和紧迫性,并且已经取得了明显的成效。

事实上,2003 年以来,中国政府针对各种突发公共事件的应急预案工作就全面提速。2003 年 5 月 7 日,国务院第 7 次常务会议审议通过了《突发公共卫生事件应急条例》。2005 年 1 月 26 日,国务院第 79 次常务会议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》以及 105 个专项和部门应急预案,各省区市也陆续完成了省级总体预案的制订工作。全国人大常委会已经于 2005 年开始启动紧急状态法的立法程序。这部法律将是继传染病防治法修改之后,中国又一部关于应对突发事件的重要法律。2005 年 7 月 22 日至 23 日,国务院在北京召开全国应急管理工作会议。会上,温家宝总理指出,加强全国应急体系建设和应急管理工作,必须做好健全组织体系、运行机制、保障制度等工作。他要求,作为公共危机应急管理的承担者——政府,必须做到健全体制,明确责任;居安思危,预防为主;强化法治,依靠科技;协同应对,快速反应;加强基层,全民参与。当前,我国已经出台的《国家突发公共事件总体应急预案》是应对和处置公共突发事件的总方针。该应急预案把突发事件划分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四种类型。

从近年来我国报导的突发公共事件的现实状况看,自然灾害、事故灾难和公共卫生事件接踵而至,每年都发生不同程度的洪涝、台风、旱灾、风雹、地震、雪灾、低温冷冻、山体滑坡和泥石流等自然灾害。事故类灾难频繁,在 2005 年 11 月 13 日,中国石油吉林双苯厂苯胺车间发生剧烈爆炸。次日,爆炸引起的明火被扑灭,但爆

炸产生的 100 吨苯类污染物(含苯和硝基苯,属难溶于水的剧毒、致癌化学品)伴随消防用水进入雨水通道,排入了松花江。不久,江面上就形成了一条长约 80 公里的污染带,顺水向下游流动,殃及到临国俄罗斯。至于各类矿难造成的人员伤亡更是不胜枚举。在公共卫生领域,继 2003 年 SARS 肆虐流行以后,没有间隔多长时间就爆发了禽流感疫情,由于防控措施得力而及时控制住了疫情的蔓延与传播。

中国当前正在经历“经济转轨和社会转型”时期,根据世界发展进程的规律提供的经验,一个国家的人均 GDP 在 500 ~ 3000 美元之间的发展阶段,通常是各种社会矛盾的凸显时期,其具体表现为人的心理失衡与扭曲、社会失范和人的价值取向的迷失。因此,“稳定压倒一切”的前提,对于中国,尤其是今后 30 年而言,具有特殊的意义。^①就改革开放以来我国的经济社会发展而言,依然存在着影响社会安全与稳定的诸多因素。我国呈现出来的不同的社会群体利益的多元化摩擦,使各种不和谐的社会因素明显暴露出来。党和政府如果对这些社会问题处理得好,社会矛盾可以化解,走向和谐;如果处理得不当,各种社会矛盾就极有可能激化,最终酿成严重的社会危机,导致社会陷入停滞、徘徊、混乱的状态。我国是一个幅员辽阔、人口众多、情况复杂的大国,如何化解当前实际存在的和不和谐因素,是党和政府面临的不容回避的现实问题。

一、腐败问题是我国社会安全问题的隐患

据有关资料统计,2004 年全国检察机关共查办各类大案 1.8 万多件,查处县处级以上领导干部 2900 多人。2005 年 1 月起,国

^① 牛文元:《社会燃烧理论与中国社会安全预警系统》(研究纲要),北京,2001-11-26。