

政府应急管理理论与实务

突发事件应对法 学习辅导讲座

主 编 审 著

刘明欣
宁资利

● 本书以新的视角、新的思路、新的构想，紧紧围绕《突发事件应对法》这一主线，通过对突发事件预防和应对相关制度的学习研究，系统论述和深入探讨了突发事件应急管理的基本理论、基础知识、应用方法、操作技能。既是对突发事件应对法律条款的全面阐述和解读，又是对突发事件应急管理理论与实务的高度总结和提炼。内容翔实，条理清晰，讲解详细，论述深邃，语言流畅，同时选用了许多生动的案例，信息量大，说服力强，具有很强的理论性、指导性和实用性。

湖南人民出版社

图例 (CIP) 目次

号部区学为政中书事发突：表类已引基基普意边有注

政府应急管理理论与实务

公共一科事急部——关防新可家国：册……下：Ⅱ……划：Ⅰ

——突发事件应对法学习辅导讲座

号 607150 第 (2008) 年对研发 CIP 官注国本源机中

刘明欣 主审

宁资利 编著

目次	目次
第一章 绪论	第一章 绪论
第一节 应急管理概述	第一节 应急管理概述
第二节 应急管理的发展	第二节 应急管理的发展
第三节 应急管理的特点	第三节 应急管理的特点
第四节 应急管理的原则	第四节 应急管理的原则
第五节 应急管理的内容	第五节 应急管理的内容
第六节 应急管理的意义	第六节 应急管理的意义
第七节 应急管理的要求	第七节 应急管理的要求
第八节 应急管理的方法	第八节 应急管理的方法
第九节 应急管理的保障	第九节 应急管理的保障
第十节 应急管理的评价	第十节 应急管理的评价

目次
第一章 绪论
第一节 应急管理概述
第二节 应急管理的发展
第三节 应急管理的特点
第四节 应急管理的原则
第五节 应急管理的内容
第六节 应急管理的意义
第七节 应急管理的要求
第八节 应急管理的方法
第九节 应急管理的保障
第十节 应急管理的评价

湖南人民出版社

(长沙·湖南·长沙)

图书在版编目 (CIP) 数据

政府应急管理理论与实务: 突发事件应对法学习辅导
讲座/宁资利编著. —长沙: 湖南人民出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 5438 - 5734 - 6

I. 政… II. 宁… III. 国家行政机关—紧急事件—公共
管理—法规—中国—学习参考资料 IV. D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 071706 号

审主 刘明欣
著编 宁资利

政府应急管理理论与实务——突发事件应对法学习辅导讲座

组织编写: 湖南省应急管理办公室

主 审: 刘明欣

编 著: 宁资利

责任编辑: 龙仕林、黎红霞、文志雄、杨丁丁

出版发行: 湖南人民出版社

社 址: 长沙市营盘东路 3 号

印 刷: 长沙湘采印务有限公司

(印刷质量问题请直接与本厂联系)

厂 址: 长沙市天心区书院南路 600 号

邮 编: 410015

出版日期: 2009 年 5 月第 1 版第 1 次

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 28

字 数: 650 千字

书 号: 978 - 7 - 5438 - 5734 - 6

定 价: 58.00 元

(版权所有·翻印必究)

前言

进入新世纪，每个国家遭遇的突发事件层出不穷，每个政府面临的复杂局面前所未有。尤其是2008年，迅猛发展的文明大国，不断崛起的中华民族，可谓灾难迭起，危机凶猛，历经磨难！灾难折射出中华民族的坚强自信，危机考验着各级政府的应对能力，应急管理再次成为社会的热门话题，应对危机再次成为政府的严峻课题，提高应急能力再次成为社会公众特别是广大公务员的永恒主题。

近几年来，应急管理学科百花纷呈，学习应急管理知识的热潮方兴未艾，在这种氛围下，2007年3月，我和伍拥军同志编著出版了《突发公共事件应急管理》，国务院应急办副主任张玉成同志欣然作序，湖南省政府副秘书长刘明欣同志担任主审。该书出版后，很受广大公务员特别是应急管理工作者欢迎，社会反响较好。在我近几年应邀到许多地方和单位进行突发事件应急管理知识讲座过程中，很多领导、同仁、朋友等建议我将讲座内容整理出版，给广大公务员特别是应急管理工作者提供一本更系统、翔实、实用的应急管理工作手册。此时，恰逢《突发事件应对法》正式颁布施行，于是，我利用业余时间对这部法律进行了潜心学习和研究，有了一些心得体会和研究成果，并结合自己十多年来的基层工作经历（曾担任过乡镇党委书记、乡镇长，县政府办公室主任），以《突发事件应对法》为主线，系统研究了政府应急管理工作，撰写了《政府应急管理理论与实务——突发事件应对法学习辅导讲座》。这本书是继《突发公共事件应急管理》一书之后的又一部专著。两部专著堪称姊妹篇，均属应急管理领域的专著。书稿整理后，我呈送给一些专家、学者审定，他们认为这部专著立意更新颖、内容更广阔、论述更精彩、气势更宏伟，较之上部更加成熟。这本书的出版，也可谓正逢其时。

该书是我对《突发事件应对法》这部法律学习研究的成果，也是我近两年来几十场应急管理知识讲座的结晶。在这本书里，我以新的视角、新的思路、新的构想，紧紧围绕《突发事件应对法》这一主线，通过对突发事件预防和应对相关制度的学习研究，系统论述和深入探讨了突发事件应急管理的基本理论、基础知识、应用方法、操作技能等。可以说，这部专著既是对突发事件应对法律条款的全面阐述和解读，又是对突发事件应急管理理论与实务的高度总结和提炼，内容比较翔实，条理比较清晰，讲解比较详细，论述比较深透，语言也比较流畅，同时选用了许多生动的案例，信息量较大，说服力较强，具有很强的理论性、指导性和实用性。本书借鉴、引用了国内外大量研究成果，特别是当今各地应急管理理论与实践的新鲜经验，给人以思考和启迪。

本书共分为八讲。第一讲从《突发事件应对法》的立法宗旨入手，通过对国际与国内公共安全形势的深入分析，阐述了《突发事件应对法》的立法背景、制定过程、立法思路以及颁布施行的重大意义；第二讲介绍了突发事件的基本内涵及其特征、分类分级

和成因，分析了引发我国突发事件的主要社会问题，从不同的角度阐述了突发事件应对法的基本原则、主要制度、适用及调整范围、修改重点、创新要点和我国应急管理法制的基本构成，提出了贯彻实施这部法律的意见措施和公务员提高突发事件应对能力的具体要求；第三讲通过对我国危机管理研究的历史和现状、应急管理的概念和特征分析，描述了应急管理体系的内涵和组成、应急管理体制的含义和特征、我国确立应急管理体制的原则和思路、应急管理组织机构设置的角度和模式、我国应急管理的现有机构和应对网络、政府及武装力量在应急管理中的作用、责任和任务；第四讲阐述了突发事件预防与应急准备的基本概念及其各项制度；第五讲系统介绍了突发事件信息的基本概念，及其收集、报告、评估和通报的原则、方法和相关工作要求，阐述了突发事件监测的目的、范围，以及突发事件预防、预警、预控的含义、功能、作用及其相关措施；第六讲通过对突发事件应急处置的内涵、目标和难点的分析，阐述了突发事件应急处置的实施主体和义务履行主体、总体原则和相关处置要求，系统描述了突发事件应急处置中的应急决策、应急疏散、应急救援和应急控制四个过程，分析了突发事件信息发布的相关概念及要求，从法律的角度阐述了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件，以及严重影响国民经济事件发生后的应急处置措施，在此基础上分析了各类突发事件的发生机理、特点和成因及相关处置措施；第七讲阐述了突发事件恢复与重建的内涵、作用、原则和方针，分析了突发事件恢复与重建的基本内容及影响因素，系统介绍了突发事件恢复与重建的相关政策措施；第八讲主要对有关行政机关及其工作人员、有关单位、个人违反突发事件预防与应对规定行为所承担的相应法律责任进行了阐述。另外，每一讲中结合具体内容，辅以一定的相关案例，以增强本书的实践性和可读性。

如果说，两年前《突发公共事件应急管理》一书的出版，为应急管理机构及其他社会组织和公众应对突发事件提供了有价值的理论和实践的指导，那么，我相信《政府应急管理理论与实务——突发事件应对法学习辅导讲座》的出版，必将为突发事件的预防和应对提供更加有力和更加坚实的学术基础，该书也必将成为广大公众尤其是公务员及应急管理工作者良师益友。我真诚希望这本书能够帮助读者启迪思路、丰富知识、拓宽视野、指导实践；更希望这本书能够成为有关部门尤其是应急管理部门开展应急管理培训的资料或教材，如此，我作为一名应急管理工作者也推进应急管理事业尽了微薄之力。

感谢国务院应急管理办公室、湖南省政府及办公厅、湖南省应急管理办公室有关领导的大力支持！感谢湖南省政府刘明欣副秘书长在百忙之中对本书再次进行审定！感谢湖南人民出版社相关领导、编审和长沙教育学院冯辉梅副教授的大力支持！感谢湖南省各市州政府应急办及省直相关单位应急办领导和许多同事、同学、朋友的热忱帮助和无私奉献！本书写作过程中，参考和吸取了有关同志著作和近年来学术界有关突发事件应急管理方面的最新研究成果，已尽量在参考文献中列出，但难免有疏漏，特向相关作者谨表谢意。由于本人水平有限，拙作拙见，难免有许多纰漏和不足，诚请各位读者批评指正。

作者

2009年3月6日

目 录

第一讲 突发事件应对法导论

一、突发事件应对法的立法宗旨	1
二、突发事件应对法的立法背景	4
三、突发事件应对法的制定过程	31
四、突发事件应对法的立法思路	32
五、突发事件应对法的立法意义	34
六、部分国家应急立法的简要介绍	35
案例一 日本阪神大地震后的政府应急管理体系	37

第二讲 突发事件应对法概述

一、突发事件的基本概念	42
二、引发我国突发事件的主要社会问题	53
三、突发事件应对法的适用范围与调整范围	57
四、突发事件应对法的基本原则	58
五、突发事件应对法的主要制度	67
六、突发事件应对法的修改重点	69
七、突发事件应对法的创新要点	71
八、我国应急管理法制的基本构成	74
九、突发事件应对法的施行时间	75
十、突发事件应对法的贯彻措施	76
十一、公务员应对突发事件的能力要求	78
案例二 “非典”疫情对我国政治、经济、社会的影响	86
案例三 汶川大地震中的北川羌族自治县县长	89

第三讲 突发事件应急管理体制

一、我国危机管理研究的历史与现状	91
二、应急管理的概念与特征	92
三、应急管理的功能与过程	97
四、应急管理体系的内涵与组成	101
五、应急管理体制的含义与特征	102
六、应急管理体制确立的原则与思路	103
七、应急管理组织机构设置的角度与模式	108
八、我国现有应急管理的机构与网络	111
九、政府在应急管理中的责任与任务	117
十、武装力量在应急管理中的作用与任务	122
十一、国外应急管理体制建设的经验与启示	127
案例四 从应对南方冰雪灾害探析政府应急管理体系构建	135
案例五 咸嘉新村应急机制建设——社区应急管理模式的有益尝试	141

第四讲 突发事件预防与应急准备

一、预防与应急准备概述	145
二、突发事件应急预案制度	149
三、隐患调查与监控制度	169
四、提高全社会应急能力制度	178
五、建立应急救援队伍制度	191
六、突发事件应对保障制度	197
案例六 朱雀洞村特大地质灾害成功避险	211
案例七 北京密云灯会“2.5”踩踏事故暴露出政府应急管理的“软肋”	214
案例八 美国煤矿低死亡率说明了什么	216
案例九 从孟连事件看政府如何正确处理人民内部矛盾	217
案例十 智救双亲的“中国骄傲”女童	220

第五讲 突发事件监测与预警

一、突发事件信息	221
----------------	-----

二、突发事件监测	236
三、突发事件预警	240
四、突发事件预控	253
案例十一 湖南省突发事件信息报告相关程序及规定	256
案例十二 山西襄汾“9.8”特大溃坝事故的背后	258
案例十三 海南“香蕉事件”折射政府应对突发事件的制度缺陷	260

第六讲 突发事件应急处置与救援

一、突发事件应急处置	265
二、突发事件处置环节	277
三、突发事件信息发布	285
四、突发事件处置措施	307
五、突发事件分类处置	312
案例十四 “5.12”汶川大地震中的应急救援和处置	366
案例十五 被困井下的69名矿工是怎样被成功解救的	369
案例十六 从一次应急演练看动物疫情的应对处置	372
案例十七 贵州“德州事件”与“瓮安事件”为何结果不一样	374

第七讲 突发事件事后恢复与重建

一、恢复与重建的基本概念	378
二、恢复与重建的原则方针	380
三、恢复与重建的基本内容	382
四、恢复与重建的影响因素	399
五、恢复与重建的政策措施	400
案例十八 湖南衡阳灾后恢复重建之启示	405

第八讲 突发事件预防与应对法律责任

一、政府、政府部门及其工作人员的行政责任	409
二、有关单位的行政法律责任	413
三、编造、传播虚假信息的法律责任	415
四、单位和个人不服从和不配合应急处置的法律责任	417

第一讲 突发事件应对法导论

提要：本讲从《中华人民共和国突发事件应对法》（简称《突发事件应对法》，下同）的立法宗旨入手，通过对国际与国内公共安全形势的深入分析，阐述了《突发事件应对法》的出台背景，并简要介绍了《突发事件应对法》的制定过程、立法思路以及颁布施行的重大意义，同时对一些国家的应急立法情况略作介绍。

一、突发事件应对法的立法宗旨

《突发事件应对法》第一条规定：为了预防和减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，制定本法。这条规定实际上是对这部法律作用、功能和价值的概括，充分体现了《突发事件应对法》的立法宗旨和立法目的。

（一）突发事件应对工作事关经济社会发展全局和人民群众生命财产安全

地球是一个复杂的巨系统，人们对它的了解，对自然灾害的认识还处于初级阶段。毫无疑问，在科学技术高度发达的现代社会，人类依然没有完全摆脱灾难的困扰和侵害，世界并不像我们期望的那样和平与安宁。进入 21 世纪，世界范围的各种突发事件大有愈演愈烈之势。人们不会忘记：“9.11”恐怖袭击事件在给社会带来沉重灾难的同时，也给人们心灵抹上一层恐怖主义阴影；“非典”肆虐致使一个 13 亿人口的大国被国际社会“隔离”，不仅造成巨大的经济损失，而且带来长久深远的影响；2008 年“5.12”四川汶川大地震导致 8 万多同胞被夺去鲜活的生命，国家和人民的财产损失无可估量；发生在贵州瓮安县的少数不法分子煽动部分群众冲击国家机关的恶性群体性事件，在国内外造成极为恶劣的影响；“三鹿牌”问题奶粉事件不仅对中国产品信誉和企业诚信产生了严重冲击，也使中国政府面临国际化的磨炼与考验，等等。这些突发事件虽然起因、性质、影响、后果不同，但它们都有一个共同之处，都以导致人员伤亡和财富损失为标志，对人类安全和社会经济发展构成严重威胁，甚至带来灾难。发生特别严重的突发事件，还可能破坏常态的国家或社会管理，造成秩序失控。当今世界，人类面临的发展机遇增多，但面临的挑战也在不断增加。由于国际经济旧秩序没有根本改变，经济全球化趋势在推动世界经济发展的同时，必然给各国特别是发展中国家带来前所未有的挑战和风险，发展中国家在经济、政治、文化、信息等方面面临巨大压力。各种传

统的和非传统的、自然的和社会的安全风险交织并存,自然灾害频繁发生,灾难事故接连不断,重大疫情传播范围扩大,能源资源严重紧缺,生态环境恶化,恐怖主义威胁突出,民族宗教矛盾和地区冲突加剧。公共安全事件的诱因和影响呈现较强的世界性特点,增加了预防和应对的难度。我国现代化建设进入新的阶段,改革和发展处于关键时期,工业化、城市化加速发展,社会利益关系错综复杂,新情况新问题层出不穷,各级政府正面临并将长期面临一些亟待解决的突出矛盾和问题。如能源资源紧缺压力加大,对经济社会发展的瓶颈制约日益突出,转变经济增长方式要求更加迫切;城乡发展、地区发展、经济社会发展不平衡的矛盾更加突出,缩小发展差距和促进社会经济协调发展任务日趋艰巨;社会利益关系更趋复杂,统筹兼顾各方面利益难度大,深层次矛盾和问题更加突出;劳动者就业结构和方式不断变化,人员流动性大大加强,社会组织和管理面临新的问题;各种思想文化相互激荡,人们受各种思想观念影响的渠道明显增多、程度明显加深,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强;社会上存在的消极腐败现象以及各类严重犯罪活动等也给社会稳定与和谐带来了严重影响。这些将难以避免地引起发生各种突发事件,我国应对突发事件的任务仍然十分艰巨。加强突发事件应急管理工作,大力提高突发事件的预防和处置能力,避免和减少突发事件的发生,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,切实维护广大人民群众的生命财产安全,维护国家安全和社会稳定,促进经济社会全面、协调、可持续发展,成为突发事件应对法制建设的当务之急和应急立法的根本出发点。

(二) 突发事件应对工作事关社会主义和谐社会的进一步构建

中国传统文化博大精深,和谐思想源远流长。民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序,人与自然、人与社会、人与人和谐相处,构成了社会主义和谐社会的基本标志。人类对自然,不仅仅是一种改造与被改造、征服与被征服的关系。自然是人类的母体,自然承载人类的全部资源,是人类生存的环境。如果人们在谋求经济增长时不注意资源、环境与生态代价,必然导致过度开采及浪费自然资源,生态环境遭到破坏,引发突发性自然灾害。人是社会中的人,社会是以人为主体的社会,人与社会的关系表现为两者互动的关系,即社会应该保障社会成员的基本权利和自由;社会成员也应该对国家、民族、社会有较强的认同感、信任感、归属感、向心力。但由于受市场经济和西方文化影响,社会传统道德基础动摇,金钱至上和利己主义抬头,社会公德、公共伦理失范,出现信仰危机,社会离心力加大。这些问题如不加以重视,就会影响人民群众对党和政府、对社会的满意度、信任感和向心力,危及社会的稳定与和谐,甚至动摇执政的社会基础。人与人的关系是人与社会关系的具体表现。我国社会已进入新的转型时期,社会转型必然带来社会利益的重新分配、社会阶层结构的调整和权力的转移。随着人们利益意识的增强,人与人之间的利益冲突和矛盾纠纷增多,人际关系功利化倾向在增强,导致社会不稳定因素增多,对构建和谐社会构成巨大威胁。如当前企业改制、破产等问题,引发的职工群众游行、静坐、请愿、堵门、堵桥、堵路等重大群体性事件,严重影响社会正常秩序和社会稳定。分析事件诱因,除自然灾害外,许多突发事件实质是各种潜在社会矛盾和问题积聚后的爆发形式,是各种社会矛盾的综合反映,是社

会经济、政治、文化、民众心理等各种因素共同作用和影响的结果。及时有效应对突发事件已成为构建社会主义和谐社会的重要因素,也成为各级政府必须面对的重大挑战。政府作为政权机关和社会公共事务管理者,应及时化解各种社会矛盾,迅速有效地控制突发事件事态发展,尽快恢复社会正常秩序,切实保障社会公共安全。同时,引导人们树立和谐的思想观念和思维方式,以和谐的思维认识事物和分析问题,以和谐的办法解决社会矛盾,以和谐的理念平衡心态,以和谐的方式表达利益诉求,以和谐的举措凝聚人心,使和谐的理念成为全社会的价值取向,努力创造良好的社会稳定环境,推进社会和谐发展。

(三) 突发事件应对工作事关党和政府以人为本、执政为民重要理念的践行

以人为本是社会主义社会的本质和价值所在,以人为本思想是党对社会主义社会发展规律的认识不断深化的结果。党执政兴国的一切发展工作,都是以人民的愿望、要求和根本利益为转移的。加强社会建设和管理,营造良好的人际环境,保持良好的社会秩序,维护社会稳定,保证人民群众安居乐业,就是巩固执政党的社会基础、实现执政党的历史任务的根本体现。政府是人民的政府,根本宗旨就是为人民服务,对人民负责。为人民群众谋取最大的利益,保障人民群众的利益不受侵害、减小损失,是人民政府义不容辞的责任。党中央、国务院把加强应急管理作为推进和谐社会建设的重要内容,充分体现了党和国家以人为本的执政理念。人民利益重于泰山,政府责任也重于泰山。突发事件有突发性,有的甚至有不可预见性,但是如果由于政府未尽到责任而造成人民群众生命、财产重大损失,那就是最大的失职。古今中外的突发事件处置表明,不以人为本的应急管理,即使成功化解危机,最终也将声名狼藉。面对突发事件,政府必须进一步强化责任意识,把最大限度地保障人民群众利益和生命、财产安全作为应急管理工作的首要任务和基本出发点。“5.12”四川汶川大地震,这是新中国新立以来破坏性最强,波及范围最大的一次地震。这场发生在21世纪的毁灭性灾害震惊了世界,但也让世界看到了一个以人为本的执政党。在第一时间,党中央、国务院果断决策,紧急号令。震后不到一小时,胡锦涛总书记的重要指示随电波传遍全国;震后不到两小时,温家宝总理飞赴灾区。中共中央政治局常委会连夜召开会议,全面部署抗震救灾工作。抗震救灾总指挥部迅速成立,指挥机构高效运转。主题只有一个:第一位是救人!一线希望,百倍努力!在第一时间,解放军、武警、公安快速反应,立即启动应急机制。受灾地区党委、政府部署救灾,各级干部奔赴现场指挥。国家各部委紧急启动应急预案,派遣救援队伍,调拨救灾物资。抗震救灾20个昼夜,写下了中国人权的辉煌纪录。及时流畅的信息披露,举国动员的生死营救,生命至上的国家信念,以人为本的制度创新,始终支撑着大地震中的大爱大智大勇,生动阐释着中国共产党人生命至上、人民为先的政治伦理,彰显着一个执政党的成熟与坚定。

(四) 突发事件应对工作事关政府职能的全面依法履行和行政能力的进一步提高

保障公共安全、维护公共利益、提供公共服务是政府的主要职责,也是政府实施应

应急管理的基本目标和宗旨。应急管理作为社会管理和公共服务的重要内容,政府能否正确应对和及时处置突发事件,是衡量政府执政能力和管理水平的重要标准,同时也直接关系到政府在公众心中的地位和形象,直接关系到一个国家政治经济的发展,甚至关系到一个国家政权的生死存亡。历史实践证明:政府只有为社会成员提供了公共安全保证,才能获得公众的支持和拥护,保持社会稳定和政权的稳定。公众支持是政府的执政基础,很难想象在一个人人自危的社会,其政权能得到长期巩固,其国家能得到长治久安。前苏联共产党在切尔诺贝利核电站事故中表现不佳,尽管事过境迁,此事仍然成为其他政治力量攻击俄罗斯共产党的一张王牌。依法行政,建设法治政府,是实施依法治国基本方略的政治要求。政府是突发事件应对活动最重要的主体之一,它负有统一领导、综合协调突发事件应对工作的职责。这就要求政府在组织实施突发事件应对整个活动中应当坚持依法行政,规范政府行为。我国政府在长期的建设和改革实践中积累了大量应对突发事件的经验,成功抵御和化解了各种政治风波、经济风险和自然风险,但目前应对工作仍然存在许多薄弱环节和不利因素,在一定程度上削弱了应对突发事件的工作效能,有必要加以规范,使突发事件的预防与应对活动有法可依,有章可循。突发事件的出现是政府无法回避的问题,但不同的应对管理会带来不同的效果。突发事件的发生与演变方向、最终结果都与管理者的理念、行为、知识、能力等息息相关。我们可能无法准确预测或阻止突发事件的发生,但绝对可以通过提高自己的应对能力,及时得当地处置,来减少突发事件向恶性危机转化的可能性,或者在约束条件下,影响突发事件进程,尽可能减小突发事件造成的损失。正确认识、恰当应对突发事件,迅速有效控制事态发展,减小危机损失,是政府提高行政能力的重要内容,也是新时期公务员的必备能力与素质。从危机中学习、成长,是转型期政府和全体公务员的共同使命。正如温家宝总理在总结“非典”经验教训时所说:“一个民族在灾难中能够学到比平时多得多的东西。”“一个民族在灾难中失去的,必将在民族进步中获得补偿。”

二、突发事件应对法的立法背景

《突发事件应对法》是在全球经济一体化加快发展,国际政治经济格局出现新情况以及党和国家推动科学发展、构建和谐社会的大背景下应运而生的。我国之所以根据宪法制定一部规范应对各类突发事件共同行为的法律,从其历史背景和现实情况分析,主要有以下因素。

(一) 从国际来看,虽然全球整个局势大体保持平稳,但世界并不太平

1. 世界多极化趋势在曲折中发展,和平与发展仍然是当今世界的两大主题,大国之间相互依存、相互制约,总体保持稳定

进入新世纪,国际局势发生了冷战结束以来最深刻的变化,不稳定因素增加。但总体上看,和平与发展作为时代主题没有改变,世界多极化趋势没有改变,世界进入了“多元、多极”时代。总体和平、局部战争,总体缓和、局部紧张,总体稳定、局部动荡,是当前和今后一个时期国际局势发展的基本态势。在多元化、多极化的发展趋势

中,美国、欧盟、俄罗斯、日本、中国几大力量相对突出,出现几大力量并存,互相竞争、互相借重、互相制衡的新局面。美国作为世界上唯一的超级大国,仍将在世界政治、经济、科技、军事等方面保持明显优势。美国国民生产总值占全球国民生产总值的30%,居全球首位,全球1000强企业中美国的企业占了一半。美国的军费开支也在全球各国名列前茅,每年财政预算达4200多亿美元,每年军事研发经费达3000多亿美元,占世界总额的1/3。冷战结束后,美国在力量和权势上仍然处于无可争议的支配地位,也没有改变其霸权主义和强权政治的行为,进一步推行单边主义,试图主导国际与地区事务,充当世界“警察”。然而,美国20世纪90年代以来以知识和信息为象征的“新经济”泡沫的破灭,以及沉重的国土安全成本负担,导致其近年来整体实力相对下降。加上世界其他国际力量的制约,美国并未建立起单极霸权。欧盟作为当前世界联系最紧密的国家集团,正在稳步扩大和发展。欧盟一体化进程加速,现已扩大到27个国家,其整体经济实力已超过美国。欧盟除了经济上的联合外(统一的市场和统一的货币体系),正致力于政治上的联合和欧洲防务体系。随着这种经济—政治—社会一体化进程的深入,欧盟国家集团在战略上已成长为独立于美国的国际政治力量中心。同时,由于美欧两个社会存在结构性差异,战略利益迥异,西方阵营面临着严峻的内部挑战,除非再出现苏联这样的外部性威胁,美欧不可能像冷战时期那样团结。俄罗斯作为苏联的主要继承国,在军事和科技方面仍拥有相当的实力和优势,拥有庞大的战略和力量,仍然是世界上唯一可以和美国抗衡的核大国。随着其经济的日益复苏,俄罗斯在国际事务中的作用也在日益增大,战略上可能对美国重新构成挑战。日本是世界第二大经济强国,也是最大债权国和最大外汇储备国,其经济和技术优势在世界舞台上仍占据一席之地。近年来,日本争取政治大国地位的动向十分明显,发挥国际作用的愿望极其强烈。经过多年的快速发展和实力积累,中国崛起的前景越来越明朗。奥运会的成功举办表明,中国在现代化进程中已经迈出了坚实的一步。中外关系的互动已经由外部影响中国走向了中外互为影响,认识视角也走向了中外相互平视的阶段。发展中国家占世界人口的3/4,总体实力增强,其发展壮大对国际关系具有重大影响。全球3万多个各种国际组织空前活跃,焕发出新的活力,成为制约超级大国和单边主义倾向的重要力量。越来越多的国家主张国际关系民主化,提倡多边主义和发展模式多样化。大国之间既合作又竞争,既较量又牵制。世界多元化、多级化趋势和总体平稳的大国关系,客观上为各国的发展提供了一个较为有利的国际安全环境。“9.11”恐怖袭击事件后,美国调整了对外战略,将国家安全摆到了首位,对外的安全战略主要是以反对和打击国际恐怖主义,防止核扩散,遏制伊斯兰极端主义势力为重点,同时努力改善与欧盟的关系,加强与日本的合作关系,对俄罗斯实施挤压。中美关系的基调基本保持平稳状态,对话与合作成分增加。在当今国际政治舞台上,美国意见和中国意见备受关注。这种影响力的可比性,决定了彼此关系必定既相互依存,又相互抗衡。

2. 世界多样性和多元化,使不同文明、民族、宗教和发展模式在竞争中共处,在交流中发展,各国相互依存不断加强

文明对话已成为解决国际事务及跨国问题的重要手段。世界上 60 多亿人分别生活在 200 多个国家和地区,分居于 2500 个民族,讲着 6000 多种语言。名目繁多的宗教信仰,千姿百态的民族文化,五花八门的发展模式,导致不同国家、不同地区之间,无论是社会制度还是价值观念,都存在许多差异。这种多样性是在历史长河中形成的,是推动社会发展的基本动力。我国古代思想家孔子说:“万物并育而不相害,道并行而不相悖。”人类文明也因此丰富多彩。越来越多的国家认识到文明对话的必要性,多种形式的“文明对话”对各国相互了解、合作共进起着推动作用。虽然各国的意识形态、社会制度不同,但也能在竞争中和平共处,在交流中相互借鉴。

维护和平已成为国际政治发展的重要内容。战争是最严重的公共危机,战争造成的破坏是其他类型的公共危机所无法比拟的。在过去的五千年里,人类有记载的战争就有 14500 多次,战死人数高达 40 亿人。20 世纪前半期,人类社会经历了两次战祸,遭受了重大的人员和物质损失。第一次世界大战,有 30 多个国家、约 15 亿人被卷入战争,3000 多万人伤亡,直接经济损失达 3000 亿美元。第二次世界大战,61 个国家和地区参战,20 亿人被卷入战争,9000 多万军人和平民在战争中伤亡,经济损失超过 4 万亿美元。2003 年,美国发动的伊拉克战争也付出了很大代价。据美国官方统计,从伊拉克战争爆发至今,美军已有 4000 多名士兵死亡,数万人受伤。伊拉克死亡人数达 66 万人。美国在伊拉克的军费开销已达 3 万亿美元,相当于每个美国家庭为伊拉克战争支付了 3 万美元。战争的沉重代价深刻地教育了各国政治家和广大民众,避免战争,实现和平,追求社会和谐已成为世界各国人民的共同向往和美好愿望。

经济已成为影响国家间关系的重要因素。长期以来,国家间关系的基本内容就是国家安全,尤其是国家的主权和领土完整。随着经济一体化的加快,各国的发展依赖于整个世界经济的协调发展,相互依存日益深化。各国经济相互依赖的加深,经济、社会、文化、教育等因素的作用明显加强。人口、粮食、能源、水资源、生态环境等一些全球性经济问题促使各国必须超越传统的军事安全观念,重视国家间关系中经济、社会、文化等非军事因素。由此可见,影响国家间关系的因素不断增加,其中经济因素的作用在不断加强,经济利益成为各国关系发展的主导因素,经济安全成为各国国家战略的首要内容,经济手段成为解决国际政治问题的重要手段,经济外交成为当前各国外交工作的主要内容。

3. 公共安全管理已成为各国政府的基本职能,应对危机形成共识,突发事件应急管理水平不断提高,国际交流与合作趋于加强

面对日益严峻的危机形势,以联合国为首的国际组织和世界主要国家高度重视危机管理的现状研究、制度确立和体系建立,世界各国从政府到民间不断完善应急管理体制、机制、法制,以适应新形势的要求。面对频繁发生的突发事件,各国已经把危机管理作为政府的基本职能之一,把大城市危机管理水平的高低,看作政府管理水平的重要指标。如联合国、欧盟、美国、俄罗斯、日本等的突发事件应急管理理念和做法很值得借鉴。

联合国在应对人道主义危机和紧急灾难方面，不仅是国际社会合作与协调的中心，同时联合国及其相关机构也不断地发展国际社会紧急灾难应对理念和思维。联合国危机管理战略的主要目标就是增强公众的危机意识，即自然的、技术上的、环境上的灾害和危机随时威胁现代社会发展的意识；确定和加强公共行政（政府）的职责和政策支持，减少国民以及他们的生活、社会的基础设施、环境资源上的危机和风险；通过加强协作伙伴关系和扩大防范危机网络来建设各种抵抗灾害的社区，促进各种层次的公众参与；减轻社会上和经济上的损失。联合国提出的“国际减灾战略”、“人的安全保障概念”和“可持续发展战略”主要体现在：对危机进行有效管理；重视个人的安全保障；推进社区的发展和公众参与；促进各国政府提供公共安全产品。如“人的安全保障”的理念，就是政府的政策实施和危机管理要考虑“个人的安全保障”，从危害个人的生存、生活、尊严的威胁中，保护每个人。“个人的安全保障”包括经济安全，即确保每个人的基本收入和生计；食物安全，即每个人有获得食物的自然途径和经济途径；健康安全，即每个人能够获得健康医疗服务；环境安全，即居民可确保安全饮水并拥有基本的卫生设施，减少空气污染的影响，减少自然灾害的发生频率和影响等；个人安全，即在发生军事侵略、战争、种族冲突、犯罪以及街道暴力、性暴力和家庭暴力、虐待儿童和服用毒品等时可以获得保护；社区安全，即建立和谐社区，确保居住安全；政治安全，即尊重基本的人权等。目前，全球各种社会组织涉及政治、经济、环境、卫生等领域，在推进和平与发展中起到了不可替代的作用。2004年12月发生的印度洋特大地震海啸灾害，联合国用于受灾国的援助就达50亿美元。

欧盟危机管理体系不断得到发展。2003年6月，欧洲外交与安全政策的高级代表扎维索纳拉在关于欧洲安全的重要文件《一个更好世界中一个安全的欧洲》中提出：欧盟应该承担全球安全的角色，这是欧盟新的欧洲安全战略的基点，欧盟在世界上经济地位角色的转变，要求在集体防御中承担更重要的角色。欧盟制定了共同外交和安全政策的五个根本目标，即在联合国宪章根本原则指导下，保卫欧盟的共同价值、根本利益和独立性、完整性；通过各种方式加强欧盟的安全性；根据联合国宪章和赫尔辛基最终法令以及巴黎宪章的目标包括外部边界条约来保卫和平和加强国际安全；促进国际的合作；发展和加强民主，依法行事，尊重人权和基本自由。欧盟危机管理理念正在逐步实现转变，即由文明力量过渡到文明力量与军事力量的结合；由多边主义过渡到有效的多边主义；由预防过渡到先发制人。发端于英国的疯牛病通过牛、牛肉制品及动物饲料等的进出口贸易逐步扩散到欧盟多数成员国，最终演变成一场波及经济、政治及外交的综合性危机。经过十多年的努力，疯牛病危机虽然仍未得到完全控制，但欧盟超国家组织及多数成员国已形成了趋于成熟的危机应对机制，并积累了较为丰富的危机管理经验。

美国危机管理体系相对世界各国比较健全，其显著特点为：一是坚实的安全法律框架。据统计，美国先后制定了上百部专门针对自然灾害和其他突发事件的法律法规，如《国家紧急状态法》、《反恐怖主义法》，且经常根据情况变化进行修订，为应急体系的制度化和规范化奠定了重要基础。可以说，法制化已经成为美国危机管理的一大趋势和特点。二是完备的危机应对计划。制定总体上的联邦应急计划和应对国内恐怖主义的运

作计划,具体阐述危机应对中的政策、计划、运作和恢复行动,以及27个政府部门及机构各自的职责。三是高效的核心协调机构。美国先后建立了联邦调查局、紧急事务管理局、中央情报局,负责牵头处置危机事件。“9.11”事件后,美国成立了隶属于国防部第二大部的国土安全部,囊括10多个部门,人员约17万人,年度预算达374亿美元。其主要任务是预防在美国国内发生的恐怖主义袭击,提高美国对恐怖主义的应对能力,一旦恐怖袭击发生,使损失最小并尽快恢复。四是全面的危机应对网络。政府、社会组织、私人机构和国际社会构成了美国不同层面的社会整体应对危机网络,以动员和吸纳社会各种力量、整合和调动社会各种资源共同应对突发事件。五是成熟的社会应对能力。注重培养民众的突发事件应对心理与实际应对能力,加强日常的情景训练,强化自主学习和自我适应性。六是先进的技术支撑体系。发挥信息技术在应对危机中的重要作用,加强突发事件处置的公共沟通。七是严格的应对处置机制。建立健全统一管理、属地为主、分级响应、标准运行的应急机制。统一管理就是自然灾害、技术事故、恐怖袭击等各类重大突发事件发生后,一律由各级政府的应急管理部门统一调度指挥,而平时与应急准备相关的工作,如培训、宣传、演习和物资与技术保障等,也归相应的政府应急管理部门负责。属地为主就是无论事件的规模有多大,涉及范围有多广,危机事件发生后,指挥任务都由事发地的政府来承担,联邦与上一级政府主要是援助和协调,一般不负责指挥。分级响应就是强调应急响应的规模和强度,而不是指挥权的转移,在同一级政府的应急响应中,可以采用不同的响应级别。确定响应级别的原则,其一是事件的严重程度,其二是公众的关注程度,如奥运会、奥斯卡金像奖颁奖会,虽然难以确定是否会发生重大破坏性事件,但由于公众关注度高,仍然需要始终保持最高的预警和响应级别。标准运行就是从应急准备一直到应急恢复的过程中,遵循标准化的运行程序,包括物资、调度、信息共享、通讯联络、术语代码、文件格式乃至救援人员服装标志等,都要采用所有人都能识别和接受的标准,以减少失误,提高效率。

前苏联解体后,在政治和社会剧烈动荡、国内民族矛盾不断激化的背景下,疲于应付各类突发事件的俄罗斯联邦政府承受着空前压力。1994年,俄罗斯成立了紧急情况部,主要负责自然灾害、技术性突发事件和灾难类突发事件的预防和救援处置工作,是俄罗斯的重要权力部门。该部作为俄罗斯应对突发事件的中枢机构,直辖40万人的应急救援与处置部队(民防部队),独立警种,部队建制,统一制服,统一警衔。俄罗斯实行以紧急情况部为核心,其他有关部门协调配合,州、市、区、镇政府设置垂直领导机构的应急管理体制,以及信息反应灵敏,队伍装备精良,处置快速高效,宣教广泛深入的应急管理模式,在政府危机管理应对中发挥了主导作用。紧急情况部成立以来,虽然俄罗斯政坛几经变化,但紧急情况部的职能不但没有被削弱,反而不断得到加强,在处理国内外各类突发事件中发挥了重要作用。

日本是多地震,多台风,无天然屏障的岛国。日本政府具有强烈的危机意识,在其应急管理中,最为重视的是战争与恐怖袭击以及强烈地震两大危机。但由于国际政治环境以及危机种类、范围和诱发危机的因素发生了变化,加之国内重大危机事件发生和政府危机管理能力不足,日本政府要求建立新型的危机管理体系,并充分体现本国国情。如日本政