

中国政法大学危机管理研究中心  
公共危机管理研究丛书

---

丛书主编 李程伟  
副主编 翟校义

# 地方层面突发事件应对的 法律规制

DIFANG CENGMIAN TUFA SHIJIAN  
YINGDUI DE FALU GUIZHI

● 马怀德 李程伟 主编

 中国社会出版社

中国政法大学危机管理研究中心


公共危机管理研究丛书

主 编：李程伟

副主编：翟校义

# 地方层面突发事件 应对的法律规制

马怀德 李程伟 主编

 中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

地方层面突发事件应对的法律规制/马怀德, 李程伟  
主编. —北京: 中国社会出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-5087-2662-5

I. 地… II. ①马…②李… III. 突发事件应对法—  
研究—中国 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 086331 号

---

书 名: 地方层面突发事件应对的法律规制

主 编: 马怀德 李程伟

策划编辑: 王紫千 杨春岩

责任编辑: 柳 旭

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 173 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

# 总 序

2007年9月中国政法大学危机管理研究中心正式成立，至今不过一年半的时间。在这很短的时间里，中心的年轻人怀揣社会责任感，勤奋踏实地开展研究工作，取得了良好的成绩。我看成绩主要就体现在两个方面，其一是立足现实需要，组合研究力量，承担了多项政府部门委托的重要课题，研究成果获得委托单位的肯定和好评，其中的“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”还在社会面上获得良好反响；其二就是组织撰写了这套八卷本的公共危机管理研究丛书。这套书的选题贴近实践需求，涉及突发事件应对的地方法律规制、食品安全监管机制、安全生产监督管理体系、自然灾害类突发事件的恢复重建政策等公共危机管理研究的前沿，理论和实践结合得比较好，是到目前为止国内危机管理研究的第一套多卷本丛书。作为这套丛书主编的老师，我是非常高兴的。

我认为在当前形势下，成立危机管理的研究机构并积极开展学术研究是十分必要和及时的。任何历史的进步同时都会带来一定的负面的东西，这是人类历史发展的规律，谁都无法摆脱。而这些负面的东西如果处理不好便会造成社会的危机。这是人类历史发展的常态。因而危机管理可以说是一直伴随着人类历史发展的各个时期的。而在我国当前时期，危机管理的问题尤为迫切。由于改革开放和市场经济迅猛发展的同时，未能及时地发现和处理好其所带来的负面的东西，致使许多方面的问题和矛盾长期积累起来。目前，正是这些矛盾集中爆发的时期，从而使社会面临着多方面的严重危机。因此便将危机管理问题迫切地提到了议事日程上来。这就充分地显示出危机管理研究的极端重要性。这套丛书正是在这一背景下应运而出的。

当然，就这套丛书而言，由于作者队伍比较年轻，开始危机管理学术研究的时间还不长，且在跨学科研究的环节上尚显薄弱，故而还会存在这样或那样的缺点和不足。但是有学术界的关心和支持，有他们自己的学术自觉和勤奋，相信他们在今后的研究中一定会不断有新的收获和进步。

愿这套丛书对中国和谐社会的建设能作出一定的贡献。

**李景鹏**

2009年2月

# 前 言

2007年8月30日，第十届全国人大常委会第二十九次会议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》，对突发事件的管理体制、预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面作了全面规定。2007年11月13日，国务院召开贯彻实施《突发事件应对法》电视电话会议，明确要求各省市等要遵循“突出重点、统筹兼顾”的原则，制定具体实施办法，保障《突发事件应对法》的有效落实。作为特大型城市和全国的首都，北京市所面临的突发事件种类复杂、数量多、影响大，公共危机管理的任务十分繁重，加强应急法制建设具有十分重要的意义。

北京市高度重视突发事件应对的地方立法工作，市委常委会和市人大常委会于2007年底决定将国家突发事件应对法的地方实施办法正式列入2008年地方立法计划，要求尽快开展这项工作，务必在第29届奥运会召开之前颁布实施。在此背景下，市政府通过市应急指挥中心委托中国政法大学承担了“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”的课题研究任务，具体承担这项任务的是法大危机管理研究中心和法治政府研究院的有关研究人员。以此为契机，中国政法大学和北京市人大法制办、市政府法制办、市政府应急指挥中心一起成为北京市实施国家突发事件应对法地方立法工作小组的成员单位，全程参与了这次地方立法的调研、草案起草、意见征求和草案修改等工作。在这次立法工作中，政法大学研究人员的工作重点是草案研究、法意表达和文本初稿起草工作。从2007年12月25日北京市政府召开全市地方立法动员大会部署立法调研等工作，至2008年4月17日地方立法草案提交北京市人大常委会进行一审（5月22日

和 23 日二审通过并正式颁布)，政法大学的几位骨干人员一直坚持参与这项工作。立法是一项作业量浩繁的工程，更何况时间又是这么紧迫，参加这项工作的辛苦程度自不待言。

有辛苦自然就会有收获。政法大学的研究人员在参与立法期间及其前后，不断地对地方层面突发事件应对的法律规制问题进行思考和总结，写出了一些有一定见解的文字，这涉及国家法的立法空间、地方立法的逻辑思路及具体方向、地方应急预案建设、应急管理的社会机制、心理危机干预以及北京市的相关制度建设与立法创新等广泛内容。现结集出版，希冀对其他地区突发事件应对的地方立法工作提供一定的参考或启示。同时，参加这次北京市地方立法的政法大学的几位骨干人员也是国家社会科学基金重大项目“法治背景下的社会预警机制和应急管理体系研究”（项目号为 06&ZD022）的课题组成员，所完成的这些成果也构成了国家社科重大项目的阶段性成果。借这次出版的机会，也希望与危机管理学界有一次学术上的交流。

(马怀德、李程伟)

# 目 录

突发事件应对逻辑解析 .....	李程伟	翟校义	1
公共应急法制的重要发展			
——对国家《突发事件应对法》的解读 .....	马怀德	赵颖	9
法律评估及其地方立法空间之探讨			
——从行政法视角看《中华人民共和国突发事件应对法》 .....		郎佩娟	19
论公共应急领域的地方“二次立法” .....		林鸿潮	28
地方危机管理预案建设之有效途径分析			
——基于四级地方政府的问卷调查 .....	方然	金燕娇	37
从框架性规定到制度性深化			
——突发事件应对社会参与的国外经验及启示 .....		王冬芳	49
资源动员与服务传递			
——红十字会组织在危机管理中的作用 .....	李程伟	罗鸿彦	60
从“瓮安事件”看突发事件应对中的信息管理 .....	张坤	詹承豫	68
主体、意识与途径			
——安全生产责任落实机制研究 .....	唐明明	詹承豫	76
伦敦地铁爆炸案心理救助过程的问题与启示 .....	王冬芳	朱明哲	88
北京市应急法制建设现状及问题 .....		刘星	95
公共风险的评估及创新			
——以北京市奥运会为例 .....	李程伟	詹承豫	105



**社区危机管理机制的建设**

——对北京市的政策建议 ..... 李程伟 118

**中心带动型的公共危机治理模式**

——以密云“2·5”灯展踩踏事故善后工作为例  
..... 李程伟 金燕娇 122

**大城市应急法制建设研究**

——北京市地方立法文本解读 ..... 詹承豫 张 坤 131

**突发事件应对的地方立法创新**

——以北京市为例 ..... 李程伟 詹承豫 张永理 150

**附录一：中华人民共和国突发事件应对法** ..... 160

**附录二：北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》办法** ..... 173

# 突发事件应对逻辑解析\*

《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)的颁布实施是我国公共应急法制建设的重大进展。它对突发事件含义、类型、级别和过程的界定,为各个层面上突发事件应对工作的展开确定了基本框架和逻辑起点。以此为基础,本文分析了突发事件应对系统整体效能的逻辑构项,即“政府应对能力”和“社会应对能力”;进一步解析了这两大类主体应对能力的基本构成,即基于知识和信息的“预见能力”以及基于物质手段的“反应能力”。文章认为,政府和社会这两类主体之应对能力的储备状况及其无缝隙衔接程度和协同行动水平,共同决定着突发事件应对系统的整体效能。本着这一认识,本文对我国地方层面突发事件应对制度建构中的五个方面的机制进行了对策性的分析。

## 一、突发事件应对的逻辑起点

从法律规制和管理操作的角度,《突发事件应对法》将突发事件界定为“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。其中第三条第二款,又按照社会危害程度、影响范围等因素,将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件划分为特别重大、重大、较大和一般四级。应对法的第二条将突发事件应对的一般过程明确界分为“预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建”四大基本阶段。

上述法律规定实际上是为我国突发事件的应对工作框定了逻辑起点。其基本含义可以解读为:(1)说明了突发事件发生的突然性、变化的不确定性、危害的严重性及社会性(公共性)等基本特征;(2)体现出突发事件应对需要遵循“分类+分级”应对基本规律的要求;(3)明确了突发事件应对是

---

\* 本文发表于《新视野》2008年第6期。

“事前（预防）——事临（预警）——事中（处置）——事后（恢复）”各环节有机衔接、前后继起的全过程应对活动；（4）提示出突发事件应对是一个多元主体协同行动的社会系统过程，是全社会共同的责任。鉴于政府承担着保护人民生命财产安全和维护社会正常运行与发展的基本职责，在突发事件应对这一集体行动系统中，它处于主导地位，担负首要责任，其他社会主体履行协同参与的义务。这也是突发事件应对法的一个基本精神。

## 二、突发事件应对的逻辑进路

正像《突发事件应对法》第一条所表述的，突发事件应对的目的就是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，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。突发事件应对的结果，将成为整个社会的公共物品，这个公共物品是否有效以及是否得到有效优化，则依赖于应对水平。在相互依赖程度越来越高的现代社会中，应对水平的提高无疑需要相互依赖的各个主体协力合作（以系统化的方式）才能实现。突发事件应对作为一个集体行动系统，主要由两大类子系统构成，即以公共权力为核心的政府系统（广义上的各类政府组织）和以合作网络为特征的社会系统（各个公民及各类社会组织）。突发事件应对系统的整体效能由这两类子系统应对能力的储备状况及其无缝隙衔接程度和协同行动水平共同决定。为简便起见，我们给出突发事件应对效能的如下公式：

突发事件应对效能 = 政府应对能力 + 社会应对能力

总结中外突发事件应对的实践，制度设计的基本着眼点也主要在两个方面：（1）科学规划、储备和建设各类主体的应对能力；（2）合理建构各类主体之间的协同行动机制，以发挥所储备的应对能力的效能，其关键是政府与社会之间的互动机制，而在突发事件应对中，政府在互动中起主导作用，承担指挥者的职责。为了更加清楚地说明这一道理，需要先给出突发事件应对主体之应对能力的一般公式：

应对能力 = 预见能力 + 反应能力

突发事件应对主体之应对能力的基本构项是两个，即“预见能力”和“反应能力”。前者指涉及突发事件应对主体对与突发事件相关联的各类风险的预见性，涉及主体对突发事件及其风险的认知与判断，是主体基于对有关

信息的感知、收集、记忆、学习和处理等得出的对事件的认识。这种认识往往要和经验、理论等既定的知识共同构筑对突发事件的预知性判断。经验、理论等既定的知识是通过行为、学习、思维得来，这是一种共性的处理机制，而对具体事件的认识则要基于应对主体的信息能力。这一能力存在于感知、收集与处理信息的信息系统之中。一般说来，对于简单的信息是很容易被感知的，但对收集、处理系统的要求较高，而对于相对复杂的信息，其感知往往与知识储备有关。因此，从系统角度看，预见能力的关键是基于感知的知识体系的建设，它在整个突发事件应对活动中居于根源和基础的地位，正所谓“预则立，不预则废”。“反应能力”指应对主体在一定条件下完成对突发事件应对的行动能力，它在实质上是一种物质反应能力。应对突发事件的关键是要在物质上解决问题，没有条件的精神胜利法是不可行的。反应能力的基础是应对主体各种物质手段、技术及资源的储备，以及物质资源在时间、空间上转移的可行空间和快捷程度，此即为狭义上的能力储备。可以说，知识储备和物质反应能力储备乃是突发事件应对中的重中之重，它们共同构成应对主体广义上的能力储备。

鉴于政府在整个突发事件应对系统中的核心和主导地位，提高其对公共风险的预见能力和对突发事件的物质反应能力就显得特别重要。当突发事件影响到社会层面，波及诸多的公民和社会组织时，社会系统便处于公共危机状态。在此状态下，个体的自然人可能会降低甚或丧失理性，一些松散的社会合作结构有可能会崩解，甚至一些较为牢固的合作结构也可能会松动。此时，政府就要通过充分的信息工作和有力的应对工作，使民众体认到系统稳定性的存在及其可预期性，保持对政府的信任，使自身能够发挥好社会稳定器的作用。

由于突发事件千变万化，生发机制极为复杂，其可预见性和可控制性之间具有多种不同的组合，相应地便会对政府的应对机制有不同的要求。(1) 如果政府对突发事件的可预见性与可控制性均高（如有的群体事件），其应对重点就是依据充分信息提前采取预防和控制措施，将其转化为常态管理模式。(2) 如果政府对突发事件的可预见性高但可控制性低（如某些类型的自然灾害），则在应对失当的情况下易于发展为公共危机。对此情形的应对主要涉及突发事件知识的普及和信息的广泛传播，以及反应能力的建设。尤其需要对反应能力不足的地方进行物质储备，重点是储备社会主体自身单独无

法完成的物质及资源。(3) 如果突发事件发生及其后果的可预见性偏低(如地震), 政府的应对工作就面临着较大的不确定性。对此就需要加强全社会的风险教育和危机教育, 使各类社会主体具备应对常识和一般应对能力, 事发时能够采取恰当的应对行为。这就对政府的信息工作提出了非常高的要求。从科学认识和长远应对的角度看, 提高可预见性是一个无法回避的问题, 政府的信息能力建设首当其冲。应对这种情形, 物质能力储备的重点是要保障其在高风险的部位或地方相对集中, 并应确保政府调度及配置高效顺畅。(4) 对于不可预见及其后果严重的突发事件, 政府需要启动整个社会系统的应对机制, 充分发挥主导与核心作用。在此情形下, 政府需要加强对社会的恐慌管理, 不要使人群盲目动荡起来。要设法使遭致损坏的各种社会关系(传统的、松散的或紧密的等各类连接关系) 尽量恢复, 只有保证关系稳定才能有效应对公共危机。上述四种情形对政府统筹协调机制以及政府与社会对接机制的要求是依次增高的, 亦即对突发事件公共治理水平的要求是依次增高的。突发事件应对制度创新的重点就是要把公共治理的机制设计好。

由于突发事件生发机制的复杂性及其后果的外部性, 政府对其知识和信息的生产、扩散和应用就显得格外重要。从我国应对实践来看, 这方面的工作还很薄弱。与此相关联的是突发事件的预防和应急准备、监测和预警工作比较落后, 造成突发事件应对工作的被动局面。这也可以从突发事件发生后政府经常反应过度、资源浪费等现象中侧面反映出来。从分析的角度看, 政府对突发事件适当的反应范围主要有三种情形: (1) 社会主体能够自己解决的情形(包括个体不能解决但其社会关系能够解决的情形), 政府的作用主要是进行指导和鼓励; (2) 社会主体不能解决但在社会承受力范围之内的情形, 政府主要起指导、鼓励和支持的作用; (3) 超出社会承受力转化为公共危机的情形, 政府要全面承担职责, 发挥职能作用, 有效化解公共危机问题。需要指出的是, 随着现代社会文明的不断发展, 相互依赖程度日益提高, 社会系统更加复杂, 社会个体对突发事件的承受力大为缩减, 政府同样面临着前所未有的公共危机管理压力。

政府在危机应对状态获得的特定授权必须有明确的时间控制机制。从政策系统看, 公共危机实际上是一种公共政策问题在短时间内急剧恶化的结果, 往往要威胁到社会的重大利益或者公认的社会价值和行为准则。对于全社会而言, 为了使政府能够尽快地领导社会解决危机就必须进行特定的授权。该

授权可能会使许多代人奋斗得来的宪政权利受到限制（甚至剥夺），因此，政府即使是为了应对突发事件，它所获得的授权也必须是临时性的，是有限度的，也需要经受正当性的检验。为了使宪政秩序得到持续、制度文明持续积累和发展，政府对突发事件的应急反应与处置必须在程序上具有明确的开始和结束的时间点，在这个特定的时间段之内特定授权才是有效的，在处置结束后应及时进行宪政秩序回复。

### 三、地方层面突发事件应对的制度建构要点

从认识论的角度理顺应对逻辑是实现突发事件高效应对的前提。根据对突发事件应对逻辑的上述认识，结合近年来我国地方层面突发事件应对的实践，我们认为其制度建构过程中需要注意以下几个要点，或者说是设计好以下几方面的机制。

一是应急决策和指挥机制。应急决策和指挥机制是政府应对突发事件的神经中枢和命令中心，它是系统各方面资源及力量得以快速整合调配并在突发事件应对中充分发挥效能的先决条件。只有通过这一机制，各类应对主体的应对能力才能实现系统化的结合与能量倍增，从而成功地应对突发事件。按照法律的规定，各级人民政府是突发事件应对的行政领导机关。这种领导权主要是通过一定的决策和指挥机制来实现的，从现实情况看，这方面的机制主要有两种：第一种是综合性的应急指挥机构（有的地方叫突发事件应急委员会），由政府主要负责人、相关部门负责人、驻地解放军和武警部队有关负责人组成，统一领导、协调本辖区突发事件应对工作；另一种是类别性的应急指挥机构（有的地方叫专项指挥部），其职能是具体负责组织、协调、指挥相关类别的突发事件应对工作。为了保障其应有的决策和指挥效能，以上两种指挥机构均应设立办事机构，具体负责值守应急、信息汇总、综合协调等工作。鉴于突发事件瞬息万变，决策者常常需要在信息短缺的情况下快速做出决定，因此对个人的专业知识、决断力、直觉和责任心等要求甚高，而政府的决策者并不是全能专家，因此，应急指挥机构需要建立相应的专家咨询组织作为决策参谋机构。信息系统是提高预见性的关键，也是决策指挥权力流畅通的前提，是参与突发事件应对各单元相互配合的基础，相关的信息技术系统建设必须规范统一，应当能够实现信息数据的互联互通与共享，以形成有效的决策辅助系统、指挥运转系统和相互配合的联络系统。

二是应急联动机制。源于复杂的非线性生发机制，有的突发事件具有很强的连锁性和放大性，波及范围广，危害程度重。应对这些突发事件，常常需要跨地域、跨层级、跨系统联动。当突发事件影响超出事发地政府所辖范围，事发地政府资源不足敷用时，与周边地方或受事件影响地方建立联动机制就是十分必要的。这一机制的存在实际上是在更大范围的行政体系内，为突发事件的主要应对主体提供了应对能力倍增的机会和渠道。具体到北京市，作为国家的首都，它有着相当复杂的中央地方关系和条块关系，从制度上建立包括国家有关部门，驻京中国人民解放军、中国人民武装警察部队，中央驻京大型国有企业、事业单位，周边省、自治区、直辖市在内的应急联动机制，对于加强信息沟通和资源共享，提高首都突发事件的协同应对水平，就具有其他地方所不具有的现实意义。此外，也可以在北京市和区、县层面建立公共安全形势分析会议制度，召集各联动单位的代表参加，定期分析研判公共安全总体形势，部署相关应对工作。其他地方也可以充分发挥综合性和专项性的应急指挥机构的职能作用，采取多种形式，进行跨地区、跨行业的公共安全信息交流或组织联合应急演练，提高联动水平。需要强调的是，应急联动机制不是在突发事件发生时临时搭建和运作的，而是作为一种常态的制度设计存在和运行的，信息交流、联合演练、应急物资调剂供应渠道建设等等都可以借助应急联动机制来有效地推进。

三是社会化机制。社会化机制设计的目的是为了各类社会主体都能够成为突发事件现实的或潜在的应对主体，自身资源在关键时刻能够转化为突发事件应对资源。这一机制的设计可以为各类社会主体的应对能力建设提供有力的依托和载体。鉴于目前全社会的公共安全意识薄弱、自救互救能力低下，加强突发事件应对的社会化机制建设就具有特别重要的意义。这方面制度创新的空间应该说是很大的，现举四个方面的例证。其一是宣教演练社会化。这可以从制度规范上要求居（村）委会等自治组织、工青妇会等社会团体、各级各类学校及企事业单位等根据自身情况采取多种形式，广泛开展应急法制及知识的宣传教育和培训，包括必要的演习及训练。其二是应急救援队伍社会化。根据实际情况，基层自治组织、社会团体和企事业单位等都应当建立由本单位职工组成的专职或兼职应急救援队伍，并经常进行专业技能培训 and 演练。当其所在组织受突发事件影响时，可以在第一时间进行应急处置。其三是应急预案社会化。政府部门制定应急预案，其重要性自不待言。

而各类社会组织制定社会单元预案并通过一定的预案管理程序将其纳入政府应急响应体系，这对于实现政府与社会的无缝隙衔接，实现政府应急向全社会应急的即时转换，具有制度化的保障作用。进而言之，大型社会活动主办者、工矿企业、市政设施及公用事业运营单位等，跳出自身封闭的视野，科学合理地制定应急预案，消除普遍存在的预案“孤岛”现象，这也需要从制度创新上加以保障。其四是信息监测社会化。决策中枢对突发事件的准确判断，有赖于社会系统各个触角的感知与信息传输。因此，信息监测社会化机制的建设是极为重要的。将居（村）委会、相关企事业单位增设为信息收集与报送点，在基层自治组织和有关单位设立专职或者兼职信息报告员，有利于织密信息监测社会网络和全方位地收集突发事件信息。设立并公布统一的紧急救助电话号码，也将极大地方便公众报告突发事件信息。对此，必须在思想观念上充分认识到“社会监测”与“专业监测”是同等重要的，只有两者有机结合才能实现科学的突发事件信息监测。需要特别强调的是，在整个社会化机制建设过程中，政府都应当从政策、资金、人力和技术等方面予以帮助和扶持。社会化机制是政府与社会协同应对突发事件的一种方式，政府无法脱离社会单独发挥作用。同样，离开政府的支持与保障，单凭社会就能应对突发事件也是无法想象的。

四是市场化机制。现代公共治理推崇政府、社会与市场三大机制相互取长补短、协同发挥作用。在突发事件应对中，市场化的方式也是一种不容忽视的途径。例如包括应急救援物资、应急处置装备和生活必需品等在内的应急物资，就可以采取生产能力储备或目录储备的方式进行储备。具体的实施方式是由政府部门与有关企业通过市场签订合同，当约定的紧急情况发生时由企业来保证所需物资的生产与供给。这样就可以大大减少政府的负担和资源浪费。再有，相关专业的应急救援队伍政府部门不一定非得自己建设和供养，而是可以依托社会力量通过合约的形式获得使用，关键是约定好市场化使用的条件以及双方的权利和义务。再如，通过在突发事件事后恢复重建中引入保险机制，可以起到分散风险、减轻政府负担和减少社会主体损失的作用。目前这方面的制度建设十分薄弱，需要抓紧研究和推进实施。

五是应对主体的责任机制。如前所述，突发事件应对是一个社会系统工程。各类主体只有充分发挥职能作用和相互协调配合，应对工作才能取得成功。从管理学的角度看，这就需要建立起应对主体的责任机制，这是其他方



面机制有效运转的重要保障。就政府主体而言，对突发事件应对工作实行行政领导负责制合乎法理。将突发事件应对工作纳入行政机关主要负责人和有关负责人职责绩效考核范围，建立健全责任追究制度，对于有力地推进突发事件应对工作十分必要。就社会主体而言，应当明确其在当地政府的领导下参与突发事件应对工作的责任，法人和其他组织应当建立突发事件应对工作责任制，其主要负责人需要全面负责。基层自治组织应当将突发事件应对工作纳入自治管理范畴，明确突发事件应对工作责任人，协助政府部门做好应对工作。与明确各类应对主体的责任相配套的是制定合理、具体和尺度分明的奖惩措施。只有这样，突发事件应对主体的责任机制才能落到实处。

（李程伟 翟校义）