

宪

宪法与行政法学专题研究书系

TUFA SHIJIAN YINGDUIFA

YU ZHENGFU WEIJI GUANLI

# 突发事件应对法 与政府危机管理

傅思明 主编

知识产权出版社

宪

宪法与行政法学专题研究书系

TUFA SHIJIAN YINGDUIFA

YU ZHENGFU WEIJI GUANLI

# 突发事件应对法 与政府危机管理

傅思明 主 编

王 蜜 副主编

知识产权出版社

## 内容提要

《中华人民共和国突发事件应对法》的出台,为应对突发公共事件提供了法律保障。本书围绕我国突发公共事件应急法制建设的理论与实践问题,系统研究了我国政府危机管理和应急法制建设的现状、存在的问题与改进的对策,并且通过案例研究的方法,揭示了加强政府危机管理和应急法制建设的重要性和紧迫性。

责任编辑:李琳 责任校对:董志英

文字编辑:龚卫 责任出版:杨宝林

装帧设计:SUN工作室

## 图书在版编目(CIP)数据

突发事件应对法与政府危机管理/傅思明主编. —北京:知识产权出版社,2008.1

ISBN 978-7-80198-989-5

I. 突… II. 傅… 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(2007)第170545号

## 突发事件应对法与政府危机管理

Tufa Shijian Yingduifa Yu Zhengfu Weiji Guanli

傅思明 主编

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸桥马甸南村1号院 邮编:100088

网址: <http://www.ipph.cn> 邮箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101 传真:010-82000893

责编电话:010-82000887 82000860 转 8118 责编邮箱:lilin@cnipr.com

印刷:北京富生印刷厂

经销:新华书店及相关销售网点

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:10.625

版次:2008年1月第1版

印次:2008年1月第1次印刷

字数:286千字

定价:22.00元

ISBN 978-7-80198-989-5/D·504

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

## 序 言

当今世界，突发公共事件频频发生，公共危机管理是任何国家的政府都必须认真对待的重大问题。我国 2003 年发生的“非典”公共卫生事件更是给我们敲响了警钟。如何有效地应对突发公共事件，是提高党的执政能力的重要内容。

对于政府来说，依法行使公共危机管理权力是依法行政的基本要求。公共危机事件属于非常规状态，因此，在公共危机事件的管理过程中，政府危机管理权力运作的合法性就特别关键。在现代法治国家，危机情境下，政府虽然拥有了许多紧急权力，但不能误用、更不能滥用危机管理权。

现代法治国家，把紧急状态下政府能否依法办事作为法治的一个重要标志。危机管理虽然需要政府采取特殊的应对措施，但也必须有法律依据，依法采取应急措施。在危机管理方面，发达国家一般都制定有紧急状态管理和防灾减灾救灾的法律法规，政府制定的危机管理计划也具有法律效力。这些法律法规对紧急状态下政府管理权限、应急处置措施和程序、政府责任、公民权利和义务等方面都有明确的法律界定，为政府实施公共危机管理提供了基本的法律依据，同时可以起到限制政府滥用紧急权力的作用。

目前，西方发达国家的政府和不同组织都十分重视公共危机管理法制对策的研究，而我国学术界对政府危机管理及其法制化的研究尚处于探索阶段。2003 年上半年爆发的 SARS 危机以及紧急制定的《突发公共卫生事件应急条例》，使我国政府和学术界认识到研究危机管理法制化的重要性和紧迫性，也促进了我国危机管理法制研究工作的全面展开。近几年来，党和政府高度重

视突发事件应对工作，采取了一系列措施，建立了相应的应急管理制度。2006年1月，国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》，以此为标志，我国形成了以《国家突发公共事件总体应急预案》为总纲，25件专项预案、80件部门预案以及全国31个省级突发公共事件总体应急预案为主体的全国应急预案框架体系。这些预案以有关法律、法规和国务院规定为依据，既有机衔接相关应急法律、法规，又对应急法律、法规加以具体化。为了进一步提高社会各方面依法应对突发事件的能力，及时有效控制、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，2007年8月30日全国人大常委会制定了《中华人民共和国突发事件应对法》，使整个危机管理沿着法制的轨道推进，使我国突发公共事件的危机管理进入了规范化阶段。

傅思明教授主编的《突发事件应对法与政府危机管理》一书，围绕我国突发公共事件应急法制建设的理论与实践问题进行了认真探讨，比较系统地研究了我国政府危机管理和应急法制建设的现状、存在的问题与改进的对策，并且通过案例研究的方法，揭示了政府危机管理法制建设的重要性和紧迫性。本书的出版，对于进一步推动政府危机管理法制化研究，将会产生积极的影响。

是为序。

石泰峰<sup>①</sup>

2007年9月

<sup>①</sup> 中央党校副校长，法学教授，博士生导师。

# 目 录

序言	(1)
第一章 政府危机管理的基本理论	(1)
一、政府危机管理的含义	(1)
二、政府危机管理的基本原则	(12)
三、政府在危机管理中的紧急权力	(20)
第二章 政府危机管理法制化	(24)
一、危机管理法制化的必要性	(24)
二、国外应急管理的法制建设	(28)
三、我国应急管理立法的现状和问题分析	(31)
四、我国应急法制的基本原则	(40)
五、我国应急法制建设的完善	(47)
第三章 《突发事件应对法》概说	(50)
一、《突发事件应对法》的立法背景和目的	(50)
二、突发事件应对原则	(55)
三、预防与应急准备制度	(68)
四、监测与预警制度	(87)
五、应急处置与救援制度	(93)
六、事后恢复与重建制度	(98)
七、法律责任制度	(102)
第四章 自然灾害应急法律制度	(111)
一、自然灾害应急法制的含义	(111)
二、自然灾害应急立法现状	(111)
三、自然灾害应急法制原则	(116)
四、我国自然灾害应急体制	(125)

五、自然灾害预防	(129)
六、自然灾害的监测预报	(135)
七、自然灾害应急	(138)
八、灾后救灾、重建	(148)
<b>第五章 事故灾难应急法律制度</b>	(151)
一、事故灾难应急立法与特点	(151)
二、突发事故灾难应急法制原则	(158)
三、事故灾难应急法制建设的不足与完善	(177)
<b>第六章 公共卫生事件应急法律制度</b>	(185)
一、公共卫生事件应急法制的含义	(185)
二、建立公共卫生事件应急法制的必要性	(189)
三、国外公共卫生事件应急法制建设	(191)
四、我国公共卫生事件应急法制建设	(193)
五、我国公共卫生事件应急法制的基本内容	(196)
六、公共卫生事件应急法制中存在的问题与完善	(223)
<b>第七章 社会安全事件应急法律制度</b>	(227)
一、社会安全事件应急法制含义	(227)
二、国外社会安全事件应急法制建设	(230)
三、我国社会安全事件应急法制建设	(239)
四、我国社会安全突发事件应急法制的完善	(247)
<b>第八章 政府突发事件应对典型案例评析</b>	(253)
案例一：1998 年长江特大洪水事件	(253)
案例二：2001 年重庆武隆“5·1”山体滑坡事件	(257)
案例三：2001 年南宁市城市应急联动中心问世	(262)
案例四：2003 年辽宁省海城学生豆奶中毒事件	(268)
案例五：2003 年北京“非典”疫情	(278)
案例六：2004 年北京密云灯会踩踏事件	(287)
案例七：2004 年东航包头空难事件	(295)
案例八：2005 年辽宁阜新孙家湾矿难事件	(299)

案例九：2006 年内蒙古牙克石市三根河林场 森林火灾事件·····	(307)
案例十：2007 年无锡水危机事件 ·····	(311)
案例十一：2005 年法国巴黎骚乱事件 ·····	(317)
附录：中国突发事件应急法律索引·····	(325)
主要参考文献·····	(329)
后记·····	(331)



# 第一章 政府危机管理的基本理论

## 一、政府危机管理的含义

### (一) 公共危机的含义与特征

危机 (Crisis) 一词来源于希腊语中的 Krinein, 原始含义是游离于生死之间的状态。《现代汉语词典》对“危机”有两种解释: 一种是指危险的根由; 另一种是指严重困难的关头。在一般意义上, 危机是一种非常态的事件, 指的是险境、灾难和时机、转机, 它是相对于人类社会生活中正常的社会关系而言的。对于危机的概念, 不同的学者有着不同的认识。危机对策研究的先驱赫尔曼将危机定义为某种形势, 在这种形势中, 其决策主体的根本目标受到威胁, 且做出决策的反应时间很有限, 其发生也出乎决策主体的意料之外。<sup>①</sup> 美国学者罗森塔尔等人将危机界定为: 对一个社会系统的基本价值观和行为准则架构产生严重威胁, 并且在时间性和不确定性很强的情况下必须对其做出关键性决策的事件。<sup>②</sup> 需要指出的是, 不同学科由于角度不同对危机有不同的看法: 危机管理理论将危机看成是事物的一种不稳定状态, 认为应对危机的当务之急是要实行一种决定性的变革; 企业管理学则

---

① HERMANN, CHARLES F. *International crises: Insights from behavioral research*, New York: Free Press, 1972.

② ROSENTHAL VRIEL, CHARLES MICHAEL T, ed. *Coping with crises: The Management of disasters, riots and terrorism*, Springfield: Charles C. Thomas, 1989.

认为，危机是一种情势紧迫的决策形势，企业的利益随时会因为任何拖延而导致巨大损失；组织行为学认为，危机是组织明显难以维持现状的一种状态，组织变革势在必行；经济学把危机看做是政府政策失败导致的宏观经济环境变化而带来的负面影响；社会学家则常常把危机归于社会不公平、个人功利主义观念的上升及家庭和社团的衰落等；而心理学家把危机看做是个体自我认识的崩溃。

结合危机的特点，具体到公共危机，则是指那些突然发生的、攸关公共利益的、对于组织的存在与发展具有重大影响的、急需管理者快速应对的紧急事件。从政府管理的角度来看，这些紧急事件具备以下特征：

(1) 这些紧急事件对政府或社会系统会产生严重威胁或损害；

(2) 这些紧急事件是一些不合常规、突发的重大事件，给予政府的反应时间极其有限；

(3) 政府必须快速做出决策；

(4) 在起因与时间方面，带有很大的偶然性，相关信息不可靠或不完备；

(5) 应对这些紧急事件所需要的人力、资金和设备可能超出实际可得到的；

(6) 需要采取超常的特殊措施来应对。

危机与突发事件是两个密切相关的概念。突发事件是指超常规的、突然发生的、需要立即处理的事件。突发事件会对其相关的政府组织构成威胁，重大的、涉及面广的突发事件还可能使政府组织处于危机状态。因此，突发事件也可称为危机事件。实际上，危机、事故、灾难通常是一种公共事件。2006年1月8日，国务院下发的《国家突发公共事件总体应急预案》所指称的突发公共事件，是指突然发生，造成或者可能造成重大人员伤亡、财产损失、生态环境破坏和严重社会危害，危及公共安全的紧急事

件。2007年8月30日，全国人大常委会制定的《中华人民共和国突发事件应对法》第3条规定：“本法所称突发事件，是指突然发生，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。”在概念使用上，突发事件侧重于强调事件的突发性、偶然性，危机事件更侧重于强调事件的规模和影响程度，人们往往根据需要加以采用。有些重大突发事件就构成了危机，有些突发事件则可能引发或演变为危机，所以，必须及时有效地处理各种突发事件。

基于上述分析，公共危机往往具有以下共同特征：

### 1. 公共危机的公共性

危机是一种涉及公共利益和公共安全的事件，即使是带有一定的区域性，也会因为迅速的传播而引起公众的关注，成为关注的焦点。因此，危机管理必然要涉及对公共资源的组织和协调，涉及对公共心理和认识的引导和提供，涉及公共组织的自我修复和完善。

### 2. 公共危机的突发性

公共危机往往是在意想不到、没有准备的情况下突然爆发的。公共危机事件的发生虽然是有原因的，也可能会有一些征兆，诚如“冰冻三尺，非一日之寒”。然而，由于人们的疏忽，可能对这些细小的事件一无所知，也可能对这些细小的事件习以为常、视而不见，因此，突发事件的发生经常出于人们的意料之外，其时间、地点以及影响的程度常常是人们始料未及的。比如印度洋海啸事件，瞬间发生，出乎意料。又如“非典”疫情，2002年11月16日，我国的广东省发现首例“非典”（SARS）病例。接着在短短的数月之内，“非典”病毒蔓延到世界30多个国家和地区。这场突如其来的疫病灾害，严重威胁了人民群众的健康和生命安全。据卫生部的“非典”疫情报告显示，2003年初以来，我国内地24个省、自治区、直辖市先后发生“非典”

疫情，共波及 266 个县（市、区）。累计报告“非典”临床诊断病例 5 327 例，死亡 349 例。

#### 3. 公共危机的不确定性

公共危机的发生往往是意外的，出乎人们意料之外。这就决定了危机管理的不确定性。这种不确定性，不仅表现为其发生的不可预测性，而且其发展也有较大的不确定性，其发展演变速度快，方向不确定，应对处理不当极易升级，引起连锁反应。许多灾害如各种事故、火灾等，具有很大的偶然性和随机性，一般是无法准确预测或难以有效预防的。有些灾害，如地震、台风、旱灾、水灾等是由人们难以控制的客观因素引发的，对这些灾害发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

#### 4. 公共危机的危害性

危机事件都是具有一定社会危害性的事件。公共危机的危害性在于它对人民的生命财产安全构成严重威胁，甚至会造成政治、经济、文化、社会、自然秩序的混乱，造成极大的危害。如“非典”事件对人的生命构成直接危害。近十年全国安全生产事故频发。1995—2004 年，全国各类事故死亡人数从 1995 年的 10.3 万人上升到 2004 年的 13.7 万人。每年因安全生产事故造成的损失达 25 亿元，相当于 GDP 的 2%。<sup>①</sup> 2005 年 11 月 13 日，中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸，不仅造成 5 人死亡，疏散群众 1 万多人，还造成哈尔滨市断水 4 天，污染波及邻国的恶劣影响。而发生于 2001 年的美国的“9·11”事件，其直接经济损失高达 900 多亿美元，人员伤亡数以千计，在美国民众心理上造成了无法抹去的创伤。同时，它对全球的政治、经济、文化和军事格局也产生了深远的影响。由于危机事件威胁到公众的生命财产、社会秩序，具有公共危害性，因而必须由政府应对处理，以

<sup>①</sup> 2005 年 11 月国家安全生产监督管理总局制定的《安全生产“十一五”规划（2006~2010）》

保障社会公共安全、维护社会公共秩序。

#### 5. 公共危机的紧迫性

危机事件一旦爆发，紧迫性非常强烈。由于危机事件事出偶然，发展迅速，在出现时往往已经造成一定的后果，必须迅速控制事态发展，及时采取应对措施，缓解、防止事态升级、损失扩大，因而必须在第一时间做出决定。即使是在有关信息不充分、资源有限的条件下，也要快速果断决策。否则将会造成更大的危害和损失，如化学品泄漏、爆炸等事故发生后可能已造成人员财产损失，如不能立即采取紧急救助，人员财产损失将会不断扩大。

#### 6. 公共危机的群体性

公共危机事件大都为公共管理领域的群体性事件，涉及多人或在较大人群范围内具有较大影响。即便是自然灾害，也是涉及公共利益和群体活动，对社会公共秩序产生相当的影响。尤其是在今天，危机事件严重程度的一个重要表现就是事件所造成的人员伤亡往往很大。比如在2004年12月底发生的印度洋海啸中，仅死亡人数就高达30万，受伤人员及其波及的家庭和人员更是不计其数。

#### 7. 公共危机的两面性

正如中国古语所云：“祸兮，福之所倚；福兮，祸之所伏”。公共危机事件是对政府的严峻挑战，如果处理不好，将给人们的生命财产安全带来严重损害，甚至会对政府的形象带来冲击。但是，如果处理得当，就可以化不利为有利。公共危机事件所带来的危害很好理解。危机带来的机会包括两个方面：一方面，危机的爆发使政府认识到自己的不足，如果能对症下药，就可以有效克服自己的弱点，避免今后危机再次爆发；另一方面，如果政府的危机处理措施得当，就可以使政府化险为夷，转危为安，坏事变好事，形成新的发展机会。如“非典”事件给我国经济社会造成了巨大损失，但通过这一危机暴露出来的问题，引发了政府和

社会对经济社会协调发展的重视，对加强应急管理体系建设的重视，促成了多方面的革新。

## (二) 公共危机事件的分类

公共危机事件是一个十分宽泛的概念，对各种公共危机事件进行分类研究能够为科学应对突发事件提供科学指导。同时，分类研究也是对公共危机事件进行法治管理的基础，因而具有重要的理论与实践意义。

总体上看，公共危机事件的起因无非是两种：一是天灾，二是人祸。所以，根据公共危机事件是否与人的行为有关，通常划分为自然灾害和人为灾难两大类。按照这一划分标准，公共危机事件还可具体分为五种类型：一是因不可抗力引起的自然灾害，如地震、火山爆发、干旱、水灾、风灾等灾害；二是由于人为疏忽因素造成的重大事故，如飞机失事、生产事故、危险化学品泄漏、爆炸和各种公共卫生事件等事故；三是由于人为故意因素造成的重大社会事件，如集体上访、社会骚乱、恐怖袭击、民族冲突、宗教对抗等事件；四是由于人为和不可抗力共同作用的结果，如由于人为的乱砍滥伐导致的“沙尘暴”。

《国家突发公共事件总体应急预案》将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类。

### 1. 自然灾害

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一。自然灾害主要包括水旱灾害、台风、暴雨、冰雹、沙尘暴等气象灾害，地震、山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，风暴潮、海啸等海洋灾害，森林火灾和重大生物灾害等。据统计，我国70%以上人口，80%以上工农业和城市受到各种灾害严重威胁，2/3百万人口以上大城市位于地震高危险区，在台风、洪水、滑坡、泥石流等灾害中丧生的人数每年都有上万人，其中各类地质灾害平均每年造成上千人死亡，经济损失上百亿元，已有40多个大中城市出现

较为严重的地面塌陷灾害，每年造成的直接损失达几十亿元。<sup>①</sup>

## 2. 事故灾难

事故灾难主要包括民航、铁路、公路、水运、轨道交通等重大交通运输事故；工矿企业、建筑工程、公共场所及机关、企事业单位发生的各类重大安全事故；造成重大影响和损失的供水、供电、供油和供气等城市生命线事故以及通信、信息网络、特种设备等安全事故；核辐射泄漏事故；重大环境污染和生态破坏事故等。近十多年来，我国安全生产事故居高不下，重特大事故屡屡发生。安全事故总量平均年增长 6.28%，最高时增长达 22%。2002 年发生的 107 万余起各类事故，导致 14 万人丧生，其中因瓦斯爆炸、矿井坍塌等恶性事故造成的死亡人数近 7 000 人。近年来，全国平均每天发生 72 起一次死亡 3~9 人的重大事故，每周发生 2.5 起一次死亡 10 人以上特大事故，每月发生 1.2 起死亡 30 人以上特别重大事故。平均每年安全生产事故引发的经济损失约 2 500 亿元。<sup>②</sup>

## 3. 突发公共卫生事件

突发公共卫生事件主要是指突然发生并造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。突发公共卫生事件主要包括突然发生的、造成或可能造成社会公共健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒、重大动物疫情以及其他严重影响公众健康的事件，如鼠疫、霍乱、肺炭疽、传染性“非典”型肺炎，食物中毒，禽流感等重大动物疫情以及外来有害生物入侵等。新中国成立以来，我国公共卫生事业取得重大成就，许多长期危害生命健康的常见传染病得到有效控制。近些年来，有些已得到控制的传染病有所

① 浦树柔. 公共安全 [J]. 瞭望新闻周刊, 2004 (8).

② 同上。

抬头，一些新的传染病开始发现，污染中毒事件、食品中毒事件、有毒化学品造成的职业中毒事件、各种灾害带来的疫情风险、生物侵害事件等有所增加、防不胜防，对人民群众的健康和生命安全造成威胁，有的甚至引起一定的恐慌，防治突发公共卫生事件的任务仍然艰巨。

#### 4. 社会安全事件

从广义上说，突发公共安全事件的外延可包括各类突发事件，因为多数突发事件都会直接或间接涉及公共安全问题。从狭义上说，突发公共安全事件常用来指人为的、直接威胁公共安全和社会秩序的重大治安事件、刑事案件、恐怖事件。突发社会安全事件主要包括重大刑事案件、恐怖袭击事件、经济安全事件。如恶性刑事案件、罢工、骚乱、恐怖袭击等。从后一种理解出发，近年来全国公安机关立案的刑事案件年平均上升幅度为24%，刑事案件总量每年达300万起以上。各种社会治安事件造成的损失每年约1500亿元，<sup>①</sup>其中除了一般性治安管理事件外，相当部分是具有组织化、职业化、乃至具有黑社会性质的突发公共安全事件，对公共安全构成了直接的威胁和挑战。

规模较大的群体性事件是近年来我国频繁出现的典型的突发公共安全事件。突发群体性事件通常是指因人民内部矛盾和纠纷引起的，有部分公众参与并对社会秩序和稳定造成一定影响的突发事件，如群体上访、静坐请愿、聚众集会、阻塞交通、围堵党政机关等事件。在社会转型阶段，由于体制转轨、利益关系、社会变革、社会矛盾等因素的变动、变化，突发群体性事件发生的几率、规模和形式有所扩大，成为目前影响社会稳定的一个突出问题。处在新世纪转型期的特殊背景下，我国的群体性突发事件呈现出“参与人数增多，规模扩大”；“涉及范围广泛，工人、农民参与突出”；“行为激烈，对抗性加剧”；“有组织倾向明显，波

<sup>①</sup> 浦树柔. 公共安全 [J]. 瞭望新闻周刊, 2004 (8).



及力强”等特点。<sup>①</sup>

### (三) 政府危机管理的内涵

危机管理不同于常规管理。对于危机管理的含义,不同的学者从各自研究的侧重点出发,有着不同的说法。

美国学者鲍勇剑和陈百助认为,危机管理是一门研究为什么(Why)人为造成的危机会发生,什么样(What)的步骤或方法可以避免这些危机发生,一旦危机发生,如何(How)控制危机的发展和消除危机的影响的学科。<sup>②</sup>这就是说,危机管理要研究的问题是围绕以上三个问题来展开的。

日本的企管顾问藤井定美认为,所谓危机管理就是针对那些事先无法预想何时发生,然而一旦发生却对企业经营造成极端危险的各种突发事件的事前事后管理。<sup>③</sup>

苏伟伦认为,危机管理是指组织或个人通过危机监测、危机预控、危机决策和危机处理,达到避免、减少危机产生的危害,甚至将危机转化为机会的目的。<sup>④</sup>

危机管理是指个人或组织为了预防危机的发生,减轻危机发生所造成的损害,尽早从危机中恢复过来,或者为了某种目的,在有控制的情况下让危机发生,针对危机和可能发生的危机采取的管理行为。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 中央政法委员会研究室. 维护社会稳定文集 [M]. 北京: 法律出版社, 2001: 10~11.

<sup>②</sup> 鲍勇剑, 陈百助. 危机管理——当最坏的情况发生时 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003: 7.

<sup>③</sup> 孙彩, 曲世友, 孙凯. 对危机管理的原则及程序的探讨 [J]. 科技与管理, 2002 (4).

<sup>④</sup> 苏伟伦. 危机管理——现代企业失误管理手册 [M]. 北京: 中国纺织出版社, 2000: 1.

<sup>⑤</sup> 朱德武. 危机管理: 面对突发事件的抉择 [M]. 广东: 广东经济出版社, 2002: 44.