

宪
政
论
丛

法治国家架构下的 行政紧急权力

戚建刚 著

本书以法治国家架构下的行政紧急权力为研究对象，旨在探讨法治国家架构下行政紧急权力的行使、监督与救济问题。本书首先探讨了法治国家架构下行政紧急权力的理论基础，其次分析了行政紧急权力的行使程序与实体要件，最后探讨了行政紧急权力的监督与救济机制。本书力求在法治国家架构下，为行政紧急权力的行使提供理论支持与制度保障。

Administrative Exigency Power under the Frame
of Nomocracy Country

北京大学出版社



宪
政
论
丛

法治国家架构下的 行政紧急权力

戚建刚 著

本书以行政紧急权力为研究对象，从行政紧急权力的概念、特征、行使程序、行使范围等方面进行了系统的论述。本书认为，行政紧急权力是国家在特殊情况下，为了维护国家的安全和利益，依法采取的非常措施。本书在论述行政紧急权力的概念和特征的基础上，重点论述了行政紧急权力的行使程序和行使范围。本书认为，行政紧急权力的行使必须符合法定程序，并且必须在法定范围内行使。本书还对行政紧急权力的行使进行了比较法的研究，并对我国行政紧急权力的行使提出了建议。

Administrative Exigency Power under the Frame
of Nomocracy Country

北京大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

法治国家架构下的行政紧急权力/戚建刚著. —北京:北京大学出版社, 2008.1

(宪政论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 13374 - 3

I. 法… II. 戚… III. 行政法 - 研究 - 中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 011831 号

书 名: 法治国家架构下的行政紧急权力

著作责任者: 戚建刚 著

责任编辑: 李红果 李燕芬

封面设计: 奇文云海

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 13374 - 3/D · 1986

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 三河市新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 17.25 印张 310 千字

2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱: fd@pup.pku.edu.cn

北京大学宪法与行政法研究中心
教育部人文社科重点研究基地组织编写

宪政论丛编委会

主 编

罗豪才 姜明安

委 员 (以姓氏笔画为序)

马怀德	于 安	方世荣
王 磊	王锡锌	叶必丰
冯 军	刘 恒	沈 岿
杨海坤	杨建顺	陈端洪
罗豪才	张千帆	周汉华
周叶中	姜明安	胡建淼
袁曙宏	湛中乐	韩大元
	熊文钊	

作者简介

戚建刚 男，浙江省杭州市人，清华大学公共管理学院博士后研究人员，中南财经政法大学法学院副教授。1999年毕业于浙江大学法学院，获法学学士学位；2001年毕业于中南财经政法大学法学院，获法学硕士学位；2005年毕业于北京大学法学院，获法学博士学位。主要专著为：《权力制约机制及其法制化研究》、《行政法与行政诉讼法理论评述》；参编教材多部；参与《国家突发事件应对法》、《湖北省反窃电条例》、《湖北省行政执法责任制条例》等多部法律规范的起草与论证工作；已在《中国法学》、《中外法学》、《法学家》等学术刊物上发表学术论文三十多篇；2005年被评为“北京大学研究生学术十杰”；2007年被评为中南财经政法大学法学院首届“南湖杰出青年学者”。

总 序

上世纪90年代末至本世纪初,我和罗豪才教授曾与北京大学出版社合作,主编过一套《现代行政法论著系列》。该《系列》共出了二十多部专著,这些专著都是有关现代行政法前沿问题的研究成果,一本本都透着新时代公法的气息。这套论著的作者大多是刚刚步入而立之年的年轻博士,其所著大多是他们在自己的博士论文基础上所进行的再创作。这套书虽然不能说每本都是精品,但其中确实不乏精品。

现在,我们又一次与北大出版社合作,出版一套新的公法论著系列《宪政论丛》。《宪政论丛》与《现代行政法论著系列》是公法论著系列的姊妹篇,主要出版中青年学者研究宪法和宪政前沿问题的最新成果。

宪法与行政法是公法的两大支柱。行政法是规范行政权运作,调整行政主体与行政相对人关系的法律部门;宪法则是规范整个国家权力的运作,调整国家与人民的关系的法律部门。行政法是构建法治的基本法律部门;宪法则是构建宪政的基本法律部门。法治是宪政的构成要素之一,但不是唯一要素,宪政的构成要素除了法治以外,还包括民主、人权、对公权力的控制、对私有财产权的保护、司法独立与分权制约等。毫无疑义,宪政离不开法治。没有法治,宪政不可能实施。但同样毫无疑义,法治也离不开宪政。因为宪政是法治的灵魂,是法治的保障。没有宪政,不可能有真正的法治。

“文革”结束后,我们就开始探索建设法治,也开始探索建设宪政。但直到“孙志刚案”、“齐玉苓案”、“身高歧视案”、“乙肝歧视案”、“种子案”、“夫妻看黄碟案”等一系列宪法或宪法性案件发生和我国宪法正式确立“依法治国”、“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”等原则以前,我们一直没有过分地看重宪政,没有真正重视宪政建设。“文革”的切肤之痛,使我们开始对法治(而不是宪政)有了比较深切的认识,故从20世纪70年代末和80年代前期开始制定《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法通则》、《民事诉讼法(试行)》等法律,并提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法治口号。然而,20世纪70年代末和80年代前期推出的法治还并不是完全意义或真正意义的法治,因为它很少或较少有宪政的指导,很少或较少贯穿宪政的精神。直至20世纪90年代,我们的经济体制开始根本

性的转变:市场经济体制开始逐步取代计划经济体制。此种转变才促使和逼迫我们较多地思考一些宪政问题:对于政府的权力,即使是人民政府的权力,是不是也要进行适当的限制和控制?政府的权力,即使是人民政府的权力,如果不加限制和控制,是不是也会侵犯人民(包括工人、农民,也包括企业主、个体劳动者等)的权益?是不是也会成为市场的障碍和经济发展的阻力?人民政府如果侵犯人民的权益,人民可不可以向法院告人民政府,要求人民政府赔偿?作为这种思考的结果,20世纪90年代我们出台了很多重要的法律,如确立“民告官”制度的《行政诉讼法》和《行政复议法》,确立国家向人民承担赔偿责任的《国家赔偿法》,确立政府行为应遵守正当法律程序规则的《行政处罚法》,确立公务员行为规则和公务员制度的《国家公务员暂行条例》,确立对整个政府机关及其工作人员法制监督制度的《行政监察法》,等等。由此可见,20世纪90年代的中国法治显然已经贯穿了若干宪政精神了,是已经有相当法治味的法治了。但是,尽管如此,20世纪90年代的中国法治还不能称为完全的和完善的法治,因为直至上世纪末,中国的宪政还很不健全,我们的国人,即使是法律学人,甚至是宪法学人,对宪政尚未予以足够的重视,尚很少有人以推动经济体制改革、推动市场经济建设的激情和干劲去推动中国的宪政建设。法律学人、宪法学人中也较少有人以研究法制、法治和宪法文本、宪法具体制度的劲头去研究宪政。

从20世纪末到本世纪初,情况开始逐步改观。首先是一系列宪法或宪法性案件陆续发生,如“田永案”、“刘燕文案”、“孙志刚案”、“齐玉苓案”、“身高歧视案”、“乙肝歧视案”、“种子案”、“夫妻看黄碟案”,等等;其次是1999年和2004年两次修宪:1999年修宪确立了宪政的一项基本原则,即“依法治国,建设法治国家”,并为培育宪政环境确立了一项基本经济制度,即确认“非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”;2004年修宪确立了宪政的另两项基本原则,即“国家尊重和保障人权”、“公民合法的私有财产不受侵犯”,并为培育宪政环境确立了另外两项基本的经济制度,即财产征收、征用补偿制度和社会保障制度。正是这些宪法或宪法性案件以及由此推动产生的这些宪法修正案,促使国人,特别是法律学人、宪法学人,更深入地思考中国的宪政问题:中国的宪政之路应如何走,是头痛医头,脚痛医脚,出现一个问题解决一个问题,搞一个宪法修正案,还是应全盘考虑,整体设计?中国的宪政应包括哪些内容,哪些要素,是全面移植西方的制度,还是全面创新,或者是有借鉴有创新,且借鉴、创新之选择完全取决于“制度的作用”(能否为人民带来福祉),而不是取决于“制度的颜色”(是否

符合某种意识形态)?中国宪政的主体和宪政的设计师应由谁担当,是中共中央、全国人大、国务院,还是法学专家、宪法学专家,或者是全国人民?总之,中国人在新世纪开始思考一系列宪政问题了,而不是停留在对法制、法治、经济体制改革、市场经济等问题的思考,法制、法治、经济体制改革、市场经济等问题是20世纪后期涉及中国前途、命运的问题,而宪政问题则是21世纪涉及中国前途、命运的问题。

我们组织编辑、出版这套《宪政论丛》,其目的就是要汇集、归纳、梳理国人对宪政问题的思考,推动国人对中国宪政之路的探索,促进中国宪政制度的建设。这套《论丛》的内容主要包括五个方面:

其一,对宪政理论的宏观研究。主要探讨宪政的基本概念,宪政的构成要素、宪政产生、发展的条件、环境,宪政形成、发展的一般阶段,宪政的功能、作用,宪政与政治、经济、文化的关系,世界各国宪政的不同模式、各种不同模式宪政的特征,以及世界各国研究宪政的不同学派、学说,等等。

其二,对中国宪政道路和宪政制度的宏观研究。主要探讨中国宪政的特色,如共产党的领导,人民代表大会制度,人民通过多种途径、多种形式参与国家和社会管理,多党合作,政治协商制度,遵循中央统一领导与充分发挥地方主动性、积极性原则的中央与地方关系,民族平等、民族区域自治和国家特别保障少数民族权益的民族政策,社会主义市场经济,依法治国与依法行政,国家尊重和保护人权,坚持社会主义公有制和保护私有财产,等等。

其三,对中国宪法和行政法具体制度的中观、微观研究。此包括研究现行立法制度、选举制度、监督制度、司法制度、国家机关的设置及相互分工与制约、政务公开、社会团体、行业协会的发展与国家权力向社会转移,以及一国两制、特别行政区和国家结构形式等宪法或宪法性的中观、微观问题。在行政法方面,则包括有关行政主体制度、公务员制度、行政许可制度、行政征收征用制度、行政给付制度、行政强制制度、行政裁决制度、行政处罚制度、行政复议和行政诉讼制度等与国家宪政密切相关的各种中观、微观制度问题。

其四,对实际宪法和宪法性案例的研究。包括研究已作为“过去时”的历史性典型案例,介绍这些案例发生的历史背景,探讨其所创立的重要宪政原理、原则,揭示其对于宪政发展的重大历史意义和对于我们今天宪政发展的现实意义。当然,也包括研究作为“现在时”和“将来时”的今天正在发生以及明天将要发生的各种有宪政意义的典型案例。之所以包括“将来时”,是因为我们的《论丛》刚刚开始,它无疑还要继续到明天、后天。《论丛》对

作为“现在时”和“将来时”的宪法与宪法性案例的探讨,将着重揭示我国宪政发展过程中的困难、问题,产生困难和问题的原因,克服困难、解决问题的对策,以探寻中国走上宪政道路的适当路径。

其五,介绍西方宪政先行国家宪政发展的经验、教训。本《论丛》也将有选择地介绍西方宪政先行发展国家的宪法和宪政制度,包括传统的控权分权制度、代议制度、政党制度、人权保障制度、言论自由制度、结社集会游行制度、司法审查制度等。同时,《论丛》对西方国家宪政制度的介绍自然也包括现代宪政制度,如信息公开制度、正当法律程序制度、参与式民主制度、非政府组织制度、督察专员制度、放松规制制度、公法契约制度、行政指导制度,等等。本《论丛》在介绍西方宪政先行国家的这些传统的和现代的宪政制度时,将对这些制度进行必要的分析,探究其利弊得失,总结其经验教训。而且,《论丛》还要对相应制度的政治、经济、文化及民族历史传统等背景进行适度地考察,以区分这些制度的普适因素和特定的乡土因素,以为我国借鉴或移植这些制度时提供若干辨识和选择的参考材料。

总之,这套《论丛》是一套主要以中国宪法、宪法性法律和宪政制度为素材,同时参考国外的宪法、宪法性法律和宪政制度的相应材料,研究宪政的一般理论和实践,为中国宪政建设提供理论指导的学术丛书。我国学界对宪政研究起步较晚,目前研究成果很少,有分量、有深度的研究成果更少,但愿我们这套《论丛》能推动我国宪政研究向前发展一步,为改变我国宪政研究的落后面貌有所贡献。

是为序。

姜明安

于北京八里庄公寓

2005年8月5日

CONTENTS 目 录

导论	1
第一节 为什么要研究国家紧急权力	1
第二节 为什么要研究行政紧急权力	15
第三节 为什么要研究法治国家架构下 的行政紧急权力	20
第四节 本书的理论意义	24
第五节 本书的研究方法和基本结构	26
第一章 行政紧急权力释义	31
第一节 行政紧急权力的构成要素	32
第二节 行政紧急权力的分类	61
第三节 行政紧急权力运作的基本特点	70
第二章 行政紧急权力的体制	81
第一节 西方主要国家紧急权体制之演进	82
第二节 我国紧急权力体制之历史与发展	99
第三节 我国当代行政紧急权力体制之 建构	103
第三章 行政紧急权力运作的原则	127
第一节 原则的确立标准	127
第二节 原则的具体内容	129

CONTENTS 目 录

第四章 行政紧急权力的监督机制	164
第一节 国家监督机制	164
第二节 对国家监督机制的评价	197
第三节 国际组织监督机制	205
第五章 行政紧急权力的法制化	209
第一节 六国紧急状态法典比较研究	209
第二节 我国突发事件应对法的立法模式	222
第三节 《突发事件应对法》若干问题评析	230
结论	253
主要参考文献	256
后记	265

导 论

特殊解释一般及其自身。如果人们想正确地研究一般,就只好先找到真正的特殊。特殊比一般更清楚地揭示了一切。无休止地谈论一般已经令人厌倦,世界上存在着特殊。如果它们无法得到解释,那么一般也无法得到解释。这个难题常常没有引起重视,因为一般不是以情感去思考而是以令人舒适的浅薄去思考。但是,特殊却是以强烈的情感来思考一般。^①

也许,19世纪的新教神学家基尔克果这句看似平凡、实含哲理的话,能够恰如其分地表达笔者写作此书的意义和动机。

本书研究的是法治国家架构下的行政紧急权力。笔者为什么要研究法治国家架构下的行政紧急权力呢?首先笔者想从总体上对相关的一些基本问题做一个初步的分析和阐述。这些问题大致包括:(1)为什么研究国家紧急权力?(2)为什么要研究行政紧急权力,而不主要研究立法紧急权力或司法紧急权力?(3)为什么要研究法治国家的行政紧急权力?(4)这种研究具有什么社会实践意义和理论意义?笔者将分三节讨论前三个问题,并在这些讨论中简单回答第四个问题的前半,而将后半问题单独作为一节(第四节)讨论。最后(第五节),笔者将对全书的方法进路和基本结构做一交代。

第一节 为什么要研究国家紧急权力

一、引子

2003年12月23日晚21时15分,地处重庆市开县高桥镇小阳村境内的中石油西南油气田分公司川东北气矿罗家16H井起钻时,突然发生井喷,来势特别猛烈,富含硫化氢的气体从钻具水眼喷涌达30米高程,硫化氢浓度达到100 ppm以上,失控的有毒气体随空气迅速传播,导致在短时间内发

^① [德]卡尔·施米特:《政治的概念》,刘宗坤译,上海人民出版社2004年版,第11页。

生大面积灾害。事故造成 243 人死亡、4000 多人受伤,疏散转移 6 万多人,9.3 万多人受灾。这是我国石油行业类似事故伤亡人数最多的一次。

事故发生后,胡锦涛、温家宝、黄菊等国家领导人已就此作出重要批示,要求地方和有关部门全力搜救中毒和遇难人员,防止有毒气体继续扩散,尽量减少伤亡,组织疏散周围群众,安排好群众生活,做好善后工作。同时决定派出以国务委员兼国务院秘书长华建敏为组长的工作组赶赴现场,组织抢险救灾。2003 年 12 月 27 日上午 11 点,地质结构复杂的川东北气矿罗家 16 井喷压井封堵宣布成功。从事故发生到压井封堵成功,共经历了 85 个小时。在此次事故发生后,行政机关采取了多种应急性救助措施。比如安置灾民,从事故发生后到 27 日,开县人民政府就已经安置灾民达 6.4 万人;对病人及时救护,事故发生后开县人民医院、开县中医院以及郭好镇、郭家镇、中和镇、三和镇等 15 所乡镇卫生院组织医护人员积极开展救护工作,到 27 日,开县卫生机构共收治灾区病人 10175 人,其中住院 964 人,门诊 9211 人,危重病人 77 人^①;疏散和撤离受硫化氢威胁的人员,事故发生当晚,一支由开县副县长带队,集合了开县安全局、卫生局、县医院医护人员等人员的队伍与中石油工作人员组织转移近万名灾民,他们还在高桥镇设立了指挥部和医疗站,一边救治和转送重病人,一边让群众转移^②,随着硫化氢的进一步扩散,事发地方圆 5 公里内的群众都被疏散到安全地带。

1998 年,我国长江流域出现百年不遇的特大洪水。江西省的汛情最为严重,7 月 26 日,汛情进一步加剧,预报长江、鄱阳湖水位将接近长江大堤和鄱阳湖重点圩堤的设计水位。针对这一严峻的防汛形势,江西省防汛指挥部依照《中华人民共和国防洪法》(以下简称《防洪法》)宣布全省进入紧急防汛期。在紧急防汛期期间,防汛指挥部统一领导各地、各部门的抗洪抢险活动,统一调配车、船等运输工具和各类防汛物资。九江市防堤堵口抢险急需船只,航运部门就地征用,保证了堵口急需;铁路、交通部门和有关地市为保证堵口抢险急需,紧急调运了大批石料;宜春、南昌两地和武警水电二总队、南昌机场施工单位及省直机关调集了大批设施支援堵口。同时,南昌、九江、上饶三地市还依法对部分河段实行水上交通管制。^③

① 参见新华网:《重庆开县卫生机构收治灾区病人 10175 危重者 77》,载 <http://news.sina.com.cn/c/2003-12-28/12061448593s.shtml>,2007 年 9 月 11 日访问。

② 参见新浪网:《重庆开县人民医院副院长:目睹万人大撤离》,载 <http://news.sina.com.cn/c/2003-12-28/17242487503.shtml>,2007 年 9 月 11 日访问。

③ 参见李经中编著:《政府危机管理》,中国城市出版社 2003 年版,第 160 页。

虽然,对这两起事件在时间、起因和影响范围上都无法直接相比较,但它们的共同之处在于,二者都是突发事件——具有严重的社会危害性,对特定范围内的国家利益、社会利益和人民利益都可能造成或已经造成了重大的损害;需要政府在有限的时间、有限的资源和有限的信息条件下决策,否则将产生更为严重的后果;政府采取了一系列特别紧急的措施,如交通管制、紧急调用、封锁现场,其中不少措施涉及剥夺或限制公民、法人和其他组织的基本权利。

对于习惯于在和平环境中生活并充分享受权利和自由的普通民众而言,通常难以感知突发事件的残忍,当然也无法忍受政府强大的紧急权力;同样,对于习惯于常态环境下施政的国家机关及其工作人员而言,也可能难以理性地运用紧急权力,使之在迅速克服突发事件和最大限度地维护民众的合法权益之间达到平衡。然而,

不管我们是否愿意,在国际社会秩序动荡不安,国内社会结构发生重大变革的时期,突发事件已经成为我们这个时代生活中的一部分。^①

因此,为有效应对突发事件所需要的紧急权力及其相关问题就成为人们应下大力研究的重大课题。

二、转轨期中国社会突发事件的特点和原因

从20世纪70年代后期在中国大地开始进行的历史性变革到现在已经持续了二十多年。在这场变革中,中国同时经历着多重转变:从自给半自给的计划经济向市场经济转变;从农业社会向工业社会转变;从乡村社会向城镇社会转变;从封闭半封闭社会向开放社会转变;从以个人权威为基础的传统社会向以规则为权威的法治社会转变等。过去的二十多年中,中国是世界上经济增长率最高的国家之一,呈现了历史上少有的持续经济繁荣。然而,我国也正经历着社会转型的临界点,面对着世界上最大规模的经济结构调整;世界上最大规模的“下岗洪水”;世界上较显著的城乡差距和地区差距;世界上基尼系数增长最快的国家之一;严重的腐败及其巨大的经济损失和范围广泛的生态环境破坏^②,我们的社会已经进入了“高风险社会”。正

① 薛澜等:《危机管理——转型期中国面临的挑战》,清华大学出版社2003年版,第2页。

② 参见胡鞍钢:《关于当前我国社会稳定的状况与对策》,载胡鞍钢主编:《影响决策的国情报告》,清华大学出版社2002年版,第183页。

如美国当代杰出的政治学家亨廷顿所说的^①：

一个高度传统化的社会和一个已经实现了现代化的社会，其社会运行是稳定而有序的，而一个处在社会急剧变动、社会体制转轨的现代化之中的社会（或曰过渡性的社会），往往充满着各种社会冲突和动荡。

转轨时期，我国社会突发事件具有以下几个特点^②：

1. 覆盖面广。从20世纪90年代以来，我国除了在自然领域因地震、洪水等引发的重大自然灾害^③外，在经济^④、政治^⑤、意识形态^⑥、国际关系^⑦等领域都发生过程度不同的突发事件。在关系到人民群众生命与健康安全的医疗领域也发生了几起恶心的假药事件。即2006年5月，广东发生惊动全国的齐二药厂假“亮菌甲素”事件，共造成11人死亡。^⑧2006年10月，安徽华源发生“欣弗”事件。“欣弗”是一种抗菌素，部分患者在使用过程中出现药物反应，到2006年10月15日，共造成11名患者死亡。根据中国国家食品药品监督管理局的调查结果，安徽华源违反规定生产，是导致这起不良事件的主要原因。^⑨

2. 危害严重。突发事件的组织性、暴力性明显增加，特别是各种带有黑社会性质的有组织犯罪，恐怖活动事件对国家、社会和人民群众的利益造成极其严重的损害，有的突发事件还直接冲击国家政权。如仅从20世纪90年代以来，“东突”恐怖组织就策划了数以百计的分裂恐怖袭击，制造了几百起暴乱、骚乱、爆炸、暗杀、越狱、纵火、抢劫等事件、案件，造成大量人员伤亡

① [美]塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，三联书店1989年版，第40—41页。

② 参见薛澜等：《防范与重构：从SARS事件看转型中国的危机管理》，载《改革》2003年第3期。

③ 如2000年云南姚安大地震，1996年云南丽江大地震，1998年长江流域的大洪水。

④ 如2003年12月23日重庆开县的井喷事故。

⑤ 如1999年厦门远华大案，2002年沈阳的“慕马”腐败大案等。

⑥ 如形态各异的邪教组织，特别是以李洪志为首的“法轮功”邪教组织在2000年4月15日围攻天安门事件。

⑦ 如1998年中国驻南斯拉夫大使馆被炸，2001年的中美撞机事件等。

⑧ 参见孟庆海、周人杰：《齐二药假药从生产到销售畅行无阻》，<http://news.sina.com.cn/c/2006-05-16/09439873863.shtml>，2007年10月24日访问。

⑨ 参见中国新闻网：《药监局责成安徽追究欣弗事件相关责任人》，载<http://news.sina.com.cn/c/2006-08-15/105310730352.shtml>，2007年10月25日访问。

和重大财产损失,给国家安全、新疆稳定造成了极大的危害。^① 根据 2005 年发表的《社会蓝皮书》表明,从 1993 年到 2003 年间,中国“群体性事件”数量已由 1 万起增加到 6 万起,参与人数也由约 73 万增加到约 307 万。^② 1999 年,四川省发生阻断交通、围堵冲击党政机关、打砸抢及暴力抗法类群体性事件 443 起。2000 年上半年,此类事件造成 4 人死亡、96 人受伤,直接经济损失约 154 万元。^③ 2004 年 10 月,四川雅安市汉源县爆发当地政府兴建水坝给予农民安置费用过低而群起抗议的事件,包括四川省委书记张学忠在内的一行人被约 1 万人抗议群众暂时留置,数名公安及群众死亡,抗议群众高达数万人。^④ 2006 年 7 月 23 日,湖南省湘阴县城关文星镇“金色大帝”迪厅发生了一起小磨擦。两天之后,这场磨擦演变成一场水库移民和“原住民”之间的大冲突。事件中,党政机关被冲击,很多商场被打砸抢,10 余人被打伤。^⑤ 2006 年 11 月 7 日,四川省广安市广安区万盛街道办事处万盛居委 4 组 3 岁多小孩熊洪徽因误服剧毒农药,经医院抢救无效死亡。其亲属针对小孩死因提出疑问,要求医院赔偿。就这样一起简单的医患纠纷,在其后的几天里不断扩大,最终演变为一起数千人参与、烧毁警车、打伤警察的重大群体性事件。^⑥

3. 发生频率高。以安全事故,特别是矿井安全事故为例,在全国许多省份接二连三地发生。仅 2003 年,就发生死亡在 30 人以上的特别重大安全事故 14 起,而发生一次性死亡特重大事故 115 人,当场死亡 1732 人。^⑦ 而在 2004 年 10 月到 11 月,仅一个月时间,全国就发生 6 起特别重大事故,共

① 如 1992 年乌鲁木齐“2·5”公共汽车系列爆炸案,1993 年喀什“6·17”系列爆炸案,1994 年阿克苏系列爆炸案,1996 年温宿“2·10”抢劫杀人案、库车“4·29”爆炸杀人案、喀什“5·12”暗杀案、叶城“8·27”洗劫乡政府案、沙雅“7·15”暴狱案,1997 年伊宁“2·5”打砸抢骚乱事件、乌鲁木齐市“2·25”公共汽车爆炸案以及香港回归前夕伊犁地区系列预谋暴乱、杀人案等,1998 年“4·6”偷运武器弹药案,1999 年和田的库来西集团案等。参见冯跃民:《东突恐怖势力的现状及对策分析》,载《武警学院学报》2003 年第 6 期。

② 参见陈利华:《中国“群体性事件”10 年增 6 倍》,载 http://news.xinhuanet.com/mrdx/2005-07/31/content_3290161.htm,2007 年 10 月 25 日访问。

③ 参见中共四川省委组织部课题组:《正确分析和处理群体性突发事件》,载《马克思主义与现实》2001 年第 2 期。

④ 参见桂维民编著:《应争管理 100 例》,中共中央党校出版社 2007 年版,第 207 页。

⑤ 同上,第 217 页。

⑥ 同上,第 220 页。

⑦ 参见国家安全生产监督管理局网站:《2003 年全国发生特别重大事故 14 起 死亡 818 人》,载 http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-01/05/content_1261314.htm,2007 年 9 月 3 日访问。

造成 509 人死亡。^① 2005 年,全国共发生各类安全生产事故 727945 起,死亡 126760 人,其中共发生一次死亡 3—9 人重大事故 2539 起,死亡 9690 人,共发生一次死亡 10 人以上特大事故 134 起,死亡 3049 人,比 2004 年增加 3 起,共 443 人。2006 年,全国共发生各类安全生产事故 627158 起,死亡 112822 人,其中一次死亡 10 人以上特大事故 95 起,死亡 1570 人;一次死亡 3—9 人重大事故 2357 起,死亡 9065 人。2007 年 7 月 2 日,根据国家安全生产监督管理总局的统计^②,上半年全国各类事故死亡人数为 45,424 人,同比下降了 14.6%。全国一次死亡 3 至 9 人的较大事故死亡人数下降 6.2%,一次死亡 10 人以上的重大和特大事故死亡人数下降 17.7%;煤矿事故死亡人数下降 14.3%,道路交通事故死亡人数下降 12.3%。但也出现了新的情况,比如上半年相继发生 3 起一次死亡 30 人以上的特别重大事故;建筑施工、水上交通和火灾等较大、重大事故增加较多;一些行业领域和地方安全生产的被动状况尚未扭转;烟花爆竹事故死亡人数同比上升 6.1%;农业机械事故死亡人数上升 45.6%;11 个省份较大以上事故有所上升。然而到了 2007 年 8 月份,仅 8 月份,湖南省与山东省就发生三起特大事故。即 2007 年 8 月 13 日,湖南省境内正在建设的凤凰县至贵州省铜仁地区大兴机场的二级公路堤溪大桥发生整体垮塌事故,死亡 64 人。^③ 2007 年 8 月 17 日,山东华源矿业公司的溃水淹井事故,死亡 172 人;2007 年 8 月 19 日,山东邹平的铝水外溢事故,死亡 14 人,受伤 59 人。^④

4. 种类复杂。近几年来,我国发生的突发事件种类除了常见的因地震、台风等引发的破坏性自然灾害外,还包括因流行性传染病和各类病毒引

① 它们是:2004 年 10 月 4 日广西钦州市浦北县长岭烟花爆竹厂发生爆炸事故,死亡 37 人;10 月 20 日河南郑州大平矿发生瓦斯爆炸事故,死亡 148 人;11 月 11 日河南平顶山市鲁山县新生煤矿发生瓦斯爆炸事故,死亡 33 人;11 月 20 日河北邢台沙河市一铁矿发生火灾事故,死亡 70 人;11 月 21 日东方航空公司云南公司一架执行包头至上海的飞机发生空难,造成 55 人死亡;11 月 28 日陕西铜川矿务局陈家山煤矿发生瓦斯爆炸事故,死亡和失踪 166 人。参见新华网:《6 起特大事故死亡 509 人》,载 http://cqsbs.huashan.com/gb/cqsbs/2004-12/15/content_1495927.htm,2007 年 9 月 2 日访问。

② 参见中央政府门户网:《安全监管总局:上半年事故死亡人数同比下降 14.6%》,载 http://www.gov.cn/jrzq/2007-07/02/content_670197.htm,2007 年 10 月 20 日访问。

③ 参见新华社:《交通部等三部委通报湖南凤凰堤溪大桥垮塌事故》,载 <http://society.people.com.cn/GB/41158/6133005.html>,2007 年 9 月 2 日访问。

④ 参见中新网:《国务院开会研究湖南塌桥、山东淹井等 3 起事故》,载 <http://news.qq.com/a/20070824/002924.htm>,2007 年 9 月 2 日访问。