

教育部人文社会科学研究重点项目

郭太生◎主编

灾难性事故与事件 应急处置



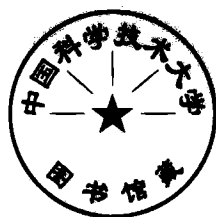
中国人民公安大学出版社

X4
9

教育部人文社会科学研究重点项目

灾难性事故与 事件应急处置

郭太生 主编



中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

灾难性事故与事件应急处置/郭太生主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2006.3

ISBN 7-81109-347-2

I. 灾... II. 郭... III. 灾难防治—研究 IV. X4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 016575 号

灾难性事故与事件应急处置

ZAINANXINGSHIGU YU SHIJIANYINGJICHUZH

郭太生 主编

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2006 年 3 月第 1 版

印 次: 2006 年 3 月第 1 次

印 张: 17.75

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 380 千字

ISBN 7-81109-347-2/D·334

定 价: 38.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

前言

“灾难性事故与事件应急处置研究”是列入教育部人文社会科学研究的重点项目。该项目由中国人民公安大学治安系主任郭太生教授主持。经过课题组成员近三年时间的潜心研究，该项目以专著的最终成果形式完成研究工作。在该项目的研究过程中，课题组的成员查阅了大量的国内外资料，并对一些典型的灾难性事件，如烟台海域发生的海难事故、洛阳特大火灾事故、大连空难事故等案例进行了实地调研，为该项目的研究奠定了坚实的基础。该项目的部分阶段性研究成果，已经以学术论文与研究报告的形式在学术期刊或论文集中发表，而且有些研究成果的内容已经充实到课堂教学之中，取得了非常好的效果。

我国是世界上灾难性事故与事件发生频率较高的国家之一。每年由于各种灾难性事故与事件造成的财产损失、人员伤亡数字十分惊人。尽管我国政府历来十分重视维护人民群众的生命财产安全，在应对各种灾难性事件方面做了许多十分有益与有效的工作，但与世界上先进的国家与地区相比，存在的差距（包括理论研究方面的差距）也是非常明显的，需要不断地进行建设与完善。在当前传统安全与非传统安全的威胁因素相互交织的形势下，提高应对各种突发性灾难事件的能力，无疑是提高政府执政能力的一个非常重要的方面。

2001年美国发生“9·11”恐怖袭击事件之后，世界安全形势发生了较大的变化。一些国家在调整安全战略的同时，也在原有的基础上不断完善与调整针对各种灾难性事件的应急机制。我国经历了2003年的“非典”之后，各级政府、社会组织与学术界对突发性的灾难性事件应急处置日益重视与关注。有关灾难性事故与事件应急处置方面的研究在国内已取得不少成果，公共危机的应对成为这几年理论研究的一个热点。尽管如此，从事该项目研究的课题组成员在大量查阅国内外资料的基础上，立足于对应急处置过程一些重要环节的深入探讨，并注重研究成果的实际应用价值，在某些方面进行了有益的探索。在本研究项目即将交付中国人民公安大学出版社正式出版之际，国家突发公共事件总体应急预案以及部分专门预案也正式向社会公布。我们希望该研究成果能够在国家总体应急预案的施行过程中起到一定的参考作用。

在科研成果的基础上、汇编成此书，由于时间、经费、研究能力、有参考价值的文献资料等方面的条件所限，我们感到研究成果还存在许多不尽如人意之处，一些应该涉及的领域还未涉及，对某些问题的认识还需要进一步深化。对此，希望广大读者多提宝贵意见，同时也希望有更多的同志从事这方面的研究，以填补我国在此研究领域的空白。

在本项目的研究过程中，教育部社政司科研处、公安部治安管理局、公安部办公厅指挥中心、武警学院有关系部、公安部物证鉴定中心法医处、中国人民公安大学科研处、烟台市公安局等部门与单位均给予了热情支持与帮助。中国人民公安大学出版社更是大力支持该研究课题的出版工作。对此，课题组的所有成员表示衷心的感谢。

本项目研究的分工与专著的撰写工作如下：

绪论由中国人民公安大学治安系裴岩同志撰写；

第一章由中国人民公安大学治安系寇丽平同志撰写；

第二章由中国人民公安大学犯罪学系付有志教授撰写；

第三章由中国人民公安大学治安系郭太生教授撰写；

第四章由福建公安高等专科学校陈建武副教授撰写；

第五章由中国人民公安大学治安系王新建教授与寇丽平同志撰写；

第六章由公安部物证鉴定中心闵建雄研究员与江苏省常熟市公安局刘宗伟同志撰写；

第七章由郭太生教授撰写；

第八章由中国人民公安大学研究生部王大为教授撰写；

第九章第一节、第二节由郭太生教授撰写，第三节由中央党校博士研究生游志斌同志撰写；

第十章关于灾难性事故与事件的5个典型案例分别由中国人民公安大学科研处孟庆超同志，河南公安高等专科学校王龙天教授，重庆警官职业学院李卫国同志，中国人民公安大学治安系研究生张阿虎、李旭、石芳等同学整理。

所有参考文献由寇丽平同志统一整理。

全部书稿由郭太生教授统一修改与审定。

“灾难性事故与事件应急处置研究”课题组

2006年2月



绪 论	灾难性事故与事件应急处置与政府的责任	1
第一章	灾难性事故与事件概述	11
第一节	灾难性事故与事件的含义与特征	12
第二节	灾难性事故与事件的基本范围	17
第三节	灾难性事故与事件的社会危害	27
第四节	我国近年来灾难性事故与事件的基本情况与原因分析	34
第二章	灾难性事故与事件应急处置的理论阐述	42
第一节	对灾难性事故与事件的理论认识	43
第二节	工具主义理论对灾难性事故与事件处置的认识	46
第三节	政治主义理论对灾难性事故与事件处置的认识	49
第四节	灾难性事故与事件的未来展望	53
第三章	灾难性事故与事件应急处置的组织结构与运行机制	57
第一节	灾难性事故与事件应急处置的组织文化现象	57
第二节	应急处置人力资源的组织与发动	59
第三节	应急处置的运行机制	70
第四章	灾难性事故与事件应急处置的准备	83
第一节	应急处置预案的制定	84
第二节	应急处置的物质储备	89
第三节	应急处置人员的训练演习	91
第四节	风险的识别与评价	94
第五节	应急处置的支持保障系统	97
第五章	灾难性事故与事件应急处置的现场控制与安排	103
第一节	现场控制与安排应遵循的基本原则	103
第二节	现场控制的基本方法	107
第三节	现场状态与情境的评估	109
第四节	现场应急处置所需的紧急安排	111
第六章	灾难性事故与事件中死亡人员的法医学处理程序	119
第一节	国内历史回顾	119
第二节	建立法医学处理程序的必要性和条件分析	124
第三节	法医学处理程序的方案	126

第七章 灾难性事故与事件应急处置过程对	
新闻媒介与信息的管理	147
第一节 灾难性事件与新闻传播	147
第二节 应急处置现场媒体管理的主要措施	155
第三节 对谣言与流言的控制	159
第四节 新闻媒介与信息管理应注意的问题	163
第八章 灾难性事故与事件受害人心理干预与救助	167
第一节 受害人心理干预与救助的理论研究	167
第二节 灾难性事故与事件受害人的评估	170
第三节 受害人干预的基本方法与程序	177
第四节 受害人的救助	185
第九章 国外灾难性事故与事件应急处置研究	190
第一节 英国对灾难性事件的应急处置	190
第二节 美国对灾难性事件的应急管理	198
第三节 日本对灾难性事故与事件应急处置的特点	210
第十章 灾难性事故与事件典型案例研究	217
第一节 日本东京地铁“九五”沙林毒气袭击事件的应急处置	217
第二节 河南省洛阳市东都商厦“12·25”特大火灾 应急处置及善后处理	231
第三节 重庆开县“12·23”特大井喷事故分析	238
第四节 印度洋大海啸的应急管理	246
第五节 吉林石化爆炸事故应急分析	255
附录:《国家突发公共事件总体应急预案》	266
参考文献目录	272

绪 论

灾难性事故与事件应急处置与政府的责任

2005年1月,国务院审议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》;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,温家宝总理出席会议并发表重要讲话;2006年1月,《国家突发公共事件总体应急预案》经新华社向全社会公开发布。这些都标志着我国对包括灾难性事故与事件在内的突发事件应急管理工作逐步走向规范化,各级政府以及政府各个部门的责任也越来越明确。如何履行好政府的责任不仅关系到社会的和谐与稳定,人民群众的安居乐业,而且也关系到国家保障公共安全的能力建设与促进经济社会全面、协调、可持续发展。

“责任”一词包含三种意义:其一,使人担当某种职务和职责;其二,职责范围内应做之事;其三,履行不好职责范围内的工作而应承担的过失。^①其中,第一种含义大都见于古代汉语之中,而在现代汉语中,“责任”一词的含义一般指后两种。这里所指的政府责任,仅限于指政府职责范围内应做之事,即政府在灾难性事故与事件的应急处置工作中应承担的职责和义务。

中国是一个大国,需要由政府承担的各种突发性的、涉及公共安全的事件非常多,灾难性事故与事件只是其中的一部分。即便是其中的一个部分,其实际范围仍然十分广泛,包括火灾,爆炸,恐怖袭击事件,有毒物质、放射性物质泄漏,集体中毒事件,空难,海难,矿难,铁路、公路与内河航运交通事故,建筑物倒塌,大型体育、娱乐活动中的群死群伤事故,以及各种自然灾害等。通观所有灾难性事故和事件的特点,一是具有时空上的突发性。许多导致灾难性事故和事件发生的直接原因往往是某些偶然因素,而这些偶然因素是平时难以精确预测的未知数,因

^① 《汉语大词典》,汉语大词典出版社1992年版。

此，灾难性事故和事件发生于何时何地，既无规律又无模式可循。二是具有强烈的破坏性。首先，灾难性事故和事件发生之后，必将造成一定范围内人、财、物的重大损失，影响人民群众的正常生活、工作和学习；其次，灾难性事故和事件发生后，可能会导致一系列的连锁反应，如越轨或违法犯罪行为的产生、社会波动等，更何况有时在应急处置工作中会出现信息渠道不畅、决策不当、组织协调混乱、处置不及时甚至不处置等行为，可能激起群众的对抗情绪。鉴于灾难性事故和事件的突发性，以及所具有的各种危机事件的特点，由社会自治几乎不可能解决问题，因此，政府在灾难性事故和事件中采取积极的应急处置措施是十分必要的。如何有效地应对灾难性事故和事件，既是各级政府的责任，又是检验各级政府决策、组织及协调能力，乃至执政能力的重要标志。政府采取应急处置行为，与政府所负有的政治责任、道德责任、社会责任和法律责任均有密不可分的联系。

一、灾难性事故与事件应急处置与政府的政治责任

在世界各国，政府在灾难性事故和事件中采取积极的态度进行应急处置，很大程度上是基于政治因素来考虑的，因为应急处置行为对于政权的稳定有重要影响。

首先，积极的应急处置行为有利于维护社会的稳定。对于一个国家而言，无论其处于哪一个社会发展阶段，也无论其宣传什么意识形态，社会稳定永远都是维系国家系统有序运作的根本。美国学者 L·科塞（Coser）曾对社会冲突的功能进行过专门的详细分析，一方面，他承认社会冲突有时是“起分裂作用”的消极因素，的确会破坏群体的团结，甚至导致群体结构的解体；另一方面，科塞阐释了社会冲突的校正功能——社会冲突能够增强特定社会关系或群体的适应和调节能力，可以在群体和其他人际关系中承担起一些决定性的功能。^①灾难性事故和事件中政府的应急处置工作与社会稳定的关系也具有两面性。在灾难性事故和事件发生后，如果由于政府的应急处置工作不力而造成群众生命、财产的损害范围扩大，则其效果往往具有很强的扩展性。例如，媒体曝光、群众上访、冲击政府机关，甚至可能裂变为对社会产生剧烈震荡和破坏性的局部骚乱和动乱事件，成为影响社会稳定的催化剂。另一方面，如果政府采取及时、有效的应急处置措施，则能够起到安定民心、振奋精神、鼓舞士气、提高政府的凝聚能力，从而达到有利于社会稳定的作用。从此意义上说，有效地应对灾难性事件是安国利民的大事。

其次，应急处置行为有利于维护政府的形象和公信力。对灾难性事故和事件的应急处置，是对政府处置能力和公信力的一个严峻考验。如果政府对灾难性事故与事件的预警机制差，平时没有相应的应急准备，应急反应的组织机制不健全、决策失误，甚至像一些地方政府部门那样，基于政绩方面原因的考虑，往往报喜不报忧，在灾难性事故（事件）发生后，本着“内部处理”、“大事化小”的原则，进行隐瞒、谎报，不积极、妥善地开展应急处置和善后工作，从而导致国家和个体的

^① [美] L·科塞，孙立平等译：《社会冲突的功能》，华夏出版社 1989 年版。转引自薛澜、张强、钟开斌著：《危机管理》，清华大学出版社 2003 年版。

生命财产遭受不应有的损失，这样不仅会降低政府在国内社会的公信度和政治信誉，也会降低政府在国际社会上的形象和普遍支持力，甚至会被国外少数媒体或敌对分子大肆渲染，以达到诋毁国家形象的目的。

例如，2001年7月17日，广西南丹龙泉矿冶厂发生重大透水事故，但是，从7月17日到8月1日，地方政府和矿山老板一直守口如瓶、封锁消息，他们甚至不惜动用矿区的武装，对矿区内的陌生人进行盯梢、跟踪、阻挠，致使媒体报道阻力重重。直到8月3日，调查组才赶到现场。对照《安全生产法》中“应当建立应急救援体系”，“应当立即上报”，“应当立即赶到事故现场，组织事故抢救”的规定，地方政府的做法简直就是一错再错，对于政府的形象有极大的毁伤。

2002年6月22日15时30分左右，山西省繁峙县义兴寨金矿区零号脉王全全矿井发生火药爆炸。事故发生2小时后，繁峙县委和县政府接到事故矿所在镇——砂河镇党委书记原国清的电话报告。1小时后，即18时35分左右，繁峙县县长王彦平带领县有关部门人员赶到现场。县领导当场听取了义兴寨金矿总承包人殷山等人的汇报，他们自称是一起普通事故，死2人，伤4人，认为是“虚惊一场”。此时，就在爆炸井口不远的屋子里，堆放着8具遇难者的尸体，井下是更多的还没有来得及抬出来的尸体。遗憾的是，县领导只是在事故现场听取汇报，而没有去真正的爆炸现场调查。随后，县领导的车队离开义兴寨矿区。6月23日上午，繁峙县人民政府向所在市政府提交了《关于“6·22”事故的情况报告》。报告称：“经初步查明，井下作业人员40人，死亡2人，伤4人，其余34人安全撤离现场。”然而，就在这天夜里，30多具遇难者尸体被二次分散灭迹，或被焚烧于田野中，或被抛弃于废弃窑洞内，或被掩埋于沟壑里。繁峙县政府、砂河镇政府及县有关部门主要领导玩忽职守、不深入调查，导致事故较长时间被隐瞒。这起事故被曝光后，在全国范围内引起了广泛关注，使当地政府的形象和威信大打折扣。

2003年11月3日，湖南省衡阳市珠晖区一栋八层商住楼发生火灾，当地消防官兵迅速赶往火场，组织救火及营救群众工作。但令人始料不及的事情发生了，起火的商住楼突然倒塌，一些正在救火的消防官兵被压在废墟下。事件发生后，当地政府迅速展开紧急救援行动，不仅出动大批警察维持现场秩序，还动用大量救援人员进行24小时的营救工作，而且妥善安置了受灾居民。虽然这起事件夺走了20名消防官兵的宝贵生命，但当地政府的应急处置工作得到了各界群众的支持和信任，提升了政府的形象。

实际上，不仅是在现代社会，在我国的历史上，历代统治者都认识到灾难性事件，特别是自然灾害对社会稳定、政权巩固的重要影响，“荒政”因而成为封建政治中的重要组成部分。到晚清时期，已形成比较完备的政策、制度与措施，如蠲（juān）缓、赈济、抚恤、借贷、除役、以工代赈、平糶等。当然，另一方面，封建官僚挪用、克扣、贪污赈灾款项的现象也很普遍，“荒政”与政治之间的互动关系表现得特别明显，甚至有人提出“民人流散之日，便是社会动乱之时”的观点。可见灾难性事件对一个国家、社会的稳定的影响是何等巨大。

我国是社会主义制度的国家，政府代表人民行使各项行政权力，全心全意为人民服务、执政为民是人民政府和政府工作人员的根本宗旨。新中国成立之后，人民政府历来十分重视灾难性事故与事件的应急处置工作，特别是灾难后期的善后安置工作，尽量把灾难造成的损失后果控制在最低程度。无论是发生自然灾害，还是各种人为的灾难性事件，政府均最大程度地采取措施，积极地进行应急处置。那些在灾难面前不积极作为或不作为的政府官员仅仅是极少数人。但尽管这样，极少数人的行为仍会产生极其消极的社会影响。因此，各级政府对灾难性事故与事件的应急处置工作，应与其所承担的政治责任充分联系起来，增强政治责任感。

二、灾难性事故和事件的应急处置与政府的道德责任

中国传统社会历来以伦理道德作为重要的整合机制，讲究“政者，正也”，“为政以德”，道德至高无上。以德救灾从我国古代开始就已经十分常见了。例如，西汉哲学家董仲舒说过：“五行变至，当救之以德。”他的救灾之德体现在“省徭役，薄赋敛，出仓谷，赈穷困”。到了晚清时期，统治者提出“仁政”的思想，每当灾荒来临，政府都要拿出大量钱、粮，投入大量人力，赈济各州县灾民，以期灾区能恢复生产，灾民能休养生息。“救荒贵在得人”也成为普遍的共识。

现代社会的政府采取何种道德和价值取向，不但影响到国家建设的进程，也影响到国民根本利益的实现。“历史和现实都表明，一个政权也好，一个政党也好，其前途与命运最终取决于人心向背，不能赢得最广大群众的支持，就必然垮台。”^①政府行为若不能适合人民及社会所要求的道德标准和规范，就将会失去其统治的正当性。纵观世界其他国家，无论是资本主义国家，还是社会主义国家，大多数国家政府都不约而同地选择了在人民面临灾难性事故和事件时进行积极救助和安置的态度。其中除了考虑政治层面的因素以外，应该说道德上的要求对政府施政也起到了一定的积极作用。在我国，有的学者提出了“治国之道，当仁德也”^②的观点，强调以德立权，即政府的道德是获得权力的前提和基础，更是正确、充分行使权力的条件和保障。无可辩驳，即使中国明确提出依法治国的方略，德治也是治国的重要手段，依法治国与以德治国其实是一个紧密结合的整体，法治和德治，从来都是相辅相成、互相促进的，二者缺一不可。因此，对于灾难性事故和事件的应急处置，政府在很大程度上是基于道义上的因素来考虑的。

灾难性事故和事件发生后，受灾群众往往数量众多，有的受伤，甚至面临生命危险，有些流离失所、无家可归，有的家庭的生活资料在一瞬间化为乌有，在医疗、居住、饮食、交通条件、精神安慰、重建家园等各个方面均需要人道主义的关怀。对此，政府有道义上的责任采取积极有效的措施对受灾群众进行安置和救助。例如，对受伤人员进行紧急救治，对受灾群众提供临时居留地、衣物、食品、药物等，基本上保证受灾群众不挨饿、不受冻、不染病疫、不成批外流。对于处于危险

① 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社2001年版。

② 狄克马著：《公共行政》，台湾黎明文化事业出版公司1974年版。

中的灾民与受害人或实施紧急救助,或组织紧急疏散、转移安置,对生活困难的灾民进行救济和帮助。

2001年3月16日凌晨4时16分至5时21分,石家庄市棉纺三厂宿舍等四处居民宿舍先后发生爆炸,并造成重大人员伤亡。事故发生后,河北省、石家庄市主要领导立即赶赴现场,组织现场指挥,并迅速调集驻市部队、武警、消防、医院及有关部门组织抢救,千方百计抢救伤员把损失降到最低程度。要求有关部门妥善安排好被毁坏建筑物内的群众生活,各单位接到通知后,迅速组织人员、机械设备、物资等,及时赶赴现场,投入伤员的救治工作。政府的积极作为使石家庄市的社会秩序保持了稳定,人民生活工作正常。

2003年12月23日,重庆市开县发生了特大井喷事故。事故发生后,各级政府积极组织抢险救灾,对转移疏散的数万名灾民进行了妥善的安置,组织调运大量大米、面条、菜油、方便食品、矿泉水、衣服、被子、帐篷等救援物资,充分体现了政府对群众的关心和道义上的救助。

2004年2月5日,正在北京市密云县密虹公园举办的密云县第二届迎春灯展中,因一名游人在公园桥上跌到,引起身后游人拥挤、踩踏,造成游人被踩死、踩伤的特大恶性事故。事故发生后,北京市政府的主要领导人火速赶往现场进行指挥,迅速调集了22部救护车和共50余人的抢救队伍赶往现场进行救援,为营救伤员争取了宝贵时间。

道德方面的责任仅仅是政府面对灾难性事故与事件时所有责任中的一个组成部分。道德责任的体现方式与其他责任的体现方式是紧密联系在一起的。实践中,除积极采取实质性的应急处置措施外,发慰问电、亲临灾难现场视察、到医院慰问受害者、上级政府对下级政府的应急处置工作作出具体指示、组织发动社会开展募捐等形式,也都是政府对灾难性事故与事件中的受害者体现人道主义关怀、履行道德责任的有效方式。

三、灾难性事故和事件的应急处置与政府的社会责任

政府承担灾难性事故与事件应急处置的社会责任,首先是由政府的性质所决定的。

根据我国宪法规定,人民通过选举组成人民代表大会,再由人民代表大会选举产生政府,政府是人民代表大会这一权力机关的执行机构。由于政府的合法性本质来源于它是公共利益的代表,拥有在社会中实行强制的权力,而这种权力又来源于社会的授权或委托,因此,在一个社会中只有政府才有条件主导灾难性事故和事件的应急处置工作,具有其他社会组织不可替代的作用。灾难性事故与事件的应急处置工作需要动用大量的社会资源,包括物质资源、人力资源,需要采取一些必要的紧急措施以避免造成更大的损失,同时也需要行使一系列的紧急状态时法律赋予的权力,所有这些都必须通过政府的合法形式予以实现,或通过政府的协调由社会其他机构去实现。

其次,政府承担灾难性事故与事件的社会责任是由政府的职能所决定的。

政府作为国家和社会的一个组成部分,其职能是国家职能的具体体现。社会公

共事务管理的职能是政府所承担的职能的一个重要组成部分，管理社会公共事务，维护社会稳定和保证人民群众安居乐业是政府的职责。在社会主义市场经济条件下，政府对公众的社会公共事务管理职能主要包括：（1）政府对经济生活的宏观调控，保持宏观经济环境的稳定，减少经济周期的波动，使市场主体能够得到正常运作；制定和执行产业政策，弥补由于外部性经济、规模经济、信息不完全与信息不对称所造成的市场失灵。（2）政府为公众提供基本的物质服务，如公共设施的修建，铁路、公路的建设等。（3）政府要为公众提供政治、文化服务，包括赋予人民民主权利，鼓励公众参与政治生活，发表各自的意见和看法，通过对科教、广播、电视、出版等方面的支持，丰富人们的业余文化生活，提高公众的文化素养，满足其精神需求。（4）政府为公众提供社会服务。如加强环境整治，提供良好健康的生存空间、医疗卫生、公共娱乐、社会保障和福利等。其中，提供良好健康的生存空间，既包括政府有提供良好的社会秩序的责任，也包括当民众的生命、财产安全受到影响和威胁时政府负有的提供救济和帮助的责任。对灾难性事故与事件的应急处置属于非常典型的社会公共事务，涉及保护与减少国家、集体与公民个人生命、财产的损失，涉及公共权力的应用以及公共利益的维护，涉及公民正常工作、学习、生活秩序与环境的安全，政府当然对此有义不容辞的责任。

四、灾难性事故和事件的应急处置与政府的法律责任

（一）政府法律责任缺失的现状

灾难性事故和事件发生后政府所实施的应急处置工作，首先是基于其政治责任考虑的，即为了维护社会稳定和保持政府良好的形象，其次是从政府道义上的责任和社会责任考虑，最后才是从法律责任上考虑，有时甚至根本没有考虑到这方面的问题。究其原因，政府法律责任的确立应以法律明确规定为基础，而我国现行立法却存在着只重视设定公民义务，不重视设定政府义务的弊端。一些规范政府行为的综合性重要法律、法规中对政府义务的规定或者处于空白状态，或者力度过软不具有威慑力，或者过于原则无法追究。《安全生产法》颁布以来，这种状况得到了很大改善。例如，第68条规定：“县级以上地方各级人民政府应当组织有关部门制定本行政区域内特大生产安全事故应急救援预案，建立应急救援体系。”第71条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门接到事故报告后，应当立即按照国家有关规定上报事故情况。负有安全生产监督管理职责的部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报。”第72条第1款规定：“有关地方人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的负责人接到重大生产安全事故报告后，应当立即赶到事故现场，组织事故抢救。”政府对灾难性事故和事件的应急处置行为，无论是基于政治责任、道德责任，抑或是社会责任，最终只有通过法律的形式将政府所负有的义务形式及违反义务所应承担的法律后果予以确立，才能更好地得到督促和施行。

（二）政府的侵权赔偿（补偿）责任

谈到政府的法律责任，就必须涉及政府的侵权赔偿（补偿）责任，即政府执行

公务行为（包括合法行为和违法行为）给相对方合法权益造成损害，由政府承担赔偿责任或者补偿义务。政府的侵权赔偿（补偿）责任，应该说最受到人们的关注，而且也可以对个体的损失进行最有效、最直接的补救。

1. 政府侵权赔偿责任的确立。强调灾难性事故和事件中政府的赔偿责任，是国家赔偿制度的立法宗旨和价值体现。平等主体之间损害赔偿问题已由民事法律加以规定，而政府机关由于其权力方面的优势性，其侵权行为给公民造成的损害往往更大。其实，在权利与权力的关系上，权力来源于权利，权力服务于权利；具体到赔偿问题上，民事侵权赔偿责任和行政侵权赔偿责任也只不过是侵权主体不同而已，在实质上并无区别。政府赔偿制度的建立，也是政府取信于民、敢于承担过错、间接树立政府良好形象的有效途径。如果不对其承担赔偿责任，实在难以体现现代法公平、公正的价值要求。我国《国家赔偿法》的立法宗旨是保护公民、法人或者其他组织的合法权益，要使这样的立法宗旨真正落到实处，恐怕仅仅依靠目前《国家赔偿法》中有限的赔偿范围很难具有说服力，在灾难性事故和事件应急性处置过程中落实政府的赔偿责任不可忽视。

尽管政府承担侵权赔偿责任有其必要性，但是仍然存在着一些阻却因素限制着政府责任的承担以及承担责任的范围和程度。

（1）国家侵权责任豁免理论。国家侵权责任豁免理论，起源于英国。在处于封建时期的英国，最高豁免权是为开脱国王为其所犯错误应负的责任而产生的，因为当时的信条是“国王不能为非”（The king can do no wrong）。时至今日，国家侵权责任豁免理论发展成以下两层含义：①国家行为在理论上可以被认为已构成侵权行为，而实在的国家赔偿法律也承认这一点，并以明示或暗示的方式豁免了国家本应承担的赔偿责任；②国家行为在理论上可以被认为已构成侵权行为，但实在的国家赔偿法律拒绝承认，从而使国家不必对此承担国家赔偿责任。

一般来讲，国家侵权责任豁免涉及国家的三种行为——立法行为、司法行为和行政行为。而行政行为的豁免主要集中在以下几个方面：①政府行为（也有称之为国家行为或统治行为的）；②行政机关的抽象行政行为；③行政裁量行为。政府行为之所以被豁免侵权赔偿责任，主要基于以下原因考虑：一是政府实施的行为属于统治行为，其维护的是公共利益，而国家赔偿责任所保护的仅仅是个人利益；二是政府实施的应急处置行为多数属于自由裁量行为，即使违法，也不承担赔偿责任；三是对政府财政承受能力的担忧；四是担心政府及其工作人员的工作受到干扰。

因此，政府在灾害性事故和事件中的应急处置行为，作为政府行为的一种，在很长一段时期内都属于国家侵权赔偿责任豁免的范围之内。

随着各国法治进程的发展，很多国家的政府对灾难性事故和事件应急处置中的侵权行为主动承担起国家赔偿责任。主张政府在灾难性事故和事件的应急处置中的侵权行为有限豁免，这主要是考虑了政府及其工作人员的主观态度以及职责要求，即①主观有故意、过失；②法律义务；③管理行为。当符合以上三个条件时，政府应当承担由此产生的侵权赔偿责任，而且这种认定标准也是目前世界上大多数国家

所普遍采用的。例如，秘鲁法律明确规定，属于管理行为的灾害管理活动侵权，国家承担赔偿责任。英国的《王权诉讼法》和美国的《联邦侵权赔偿法》中也规定了以公务员的过失行为作为国家承担赔偿责任的要件。美国亚拉巴马州《紧急救助法》规定，州政府及其所属机构的灾害管理、应急人员，除了故意、不法行为、重大过失以及不诚实外，对其进行的灾害管理行为所导致的死伤、财产损失不负责任。《紧急救助法》中规定的灾害管理行为，包含一切属于灾害管理所涉及的行为，包括预案、设备采购、供给、通讯、培训、疏散、避难、急救等行为。

一个国家侵权责任豁免范围的大小，直接关系到这个国家经济发达程度、法治发展状况和对人权保障的重视。因此，随着社会不断的进步和发展，越来越多的国家趋向于逐渐缩小国家侵权免责的范围。目前，由于国家侵权赔偿范围扩张，已有一些国家对其行为几乎负全面侵权赔偿责任。这些国家所持的理由是，人民既然是国家权力的实际享有者，也应当是社会公共负担的承担人，国家作为公共权力的执行者，是为公共利益活动的，人民共同享有国家活动所带来的优惠和利益，那么，由于国家公务活动致使某些公民个人发生损害时，也应由国家代表全体公民共同承担赔偿责任。例如，在法国，确定政府侵权赔偿责任的首要前提是公民的合法权益受到损害，并且损害后果与政府之间存在因果关系。最初不包括急救和警察行为，但是，随着国家赔偿范围的不断扩张，法国国家赔偿领域已经完全取消了对急救和警察行为的豁免。另外，挪威也已经完全消除了国家赔偿责任有关豁免的条款。

(2) 历史和文化的的影响。关于政府在灾难性事故与事件的应急处置中对个人造成的损失，是否承担侵权赔偿责任问题，除了受到国家侵权责任豁免理论的影响外，一个国家的历史和文化的的影响也是不可忽视的。

马克思曾经指出：“人的本质……是一切社会关系的总和。”在马克思主义的基本原理中，集体主义成为社会主义时期道德的基本准则。集体利益高于一切的教育，在当今很多中国人的思想深处仍有广泛的影响，但集体主义思想在强调整体的利益、价值的同时，也并不抹杀个人的价值和利益。我国的传统文化也强调人在宇宙中的核心地位，但这一理念在实践上往往只限于精神生活层面。在现实生活中，则往往对个性的发展给予抑制，对人的关心也往往以恩赐的形式出现。这种文化特征，使得人的个体价值在社会生活实践中难以体现，个人的服从地位从来都是天经地义的。这种观念最终影响了政府在灾难性事故与事件中的赔偿或者补偿责任问题，政府的应急性处置被看做是政府为了集体利益所实施的行为，个人利益的损失往往被看成是为集体所作出的牺牲，更谈不上追究政府侵权赔偿责任的问题了。而在受西方文化传统影响的国家，个体本位观念根深蒂固，个体本位观的基本特征就是尊重个人的尊严、价值和权利。政府的作用主要是为了个人的利益服务，政府在法律面前并无优越于个人的优越地位。例如，在美国，国民会对政府行为的合法性和动机产生质疑，一旦国民认为政府的行为对自己的利益造成损害，就会寻求法律途径解决。

(3) 个人对政府的期望值和崇拜度。个人对政府的期望值也会影响政府的侵权赔偿责任。在一个国家中，如果政府的行政权力受到个人高度的崇拜和遵从的话，政府

的行为往往不会受到怀疑,这时政府就会忽视其权力背后的赔偿责任问题,如在中国与日本。而在美国、新西兰等国家,虽然个人对政府的期望值也很高,但并不是高度的崇拜和信仰,而是一般都对政府持有怀疑的态度,要求对政府的行为进行有效的监督,这样就产生了个体对政府的诉讼。一旦政府在灾难性事故与事件的应急处置中行为不当,就会引起法律方面的诉讼,政府作出侵权责任赔偿也就成为非常正常的事情。

(4) 国家经济发达程度。政府在灾难性事故和事件应急处置中的侵权行为是否豁免,与一国经济发达程度存在关联,原因是国家的财力往往是国家承担侵权赔偿责任的经济基础。因此,一般而言,发达国家政府行为豁免范围总比不发达国家的小。一个国家也往往是随着经济的发展日趋缩小政府行为豁免的范围。例如,在秘鲁,人们根本不指望政府在灾难性事故和事件发生时进行应急处置行动,即使在给个人权益造成损害的情况下,也不会向政府要求赔偿,原因是秘鲁政府财力有限,根本无暇顾及应急处置,更谈不上国家侵权赔偿的问题了。

(5) 公民的法律意识。在提到公民运用法律武器要求政府对损害予以赔偿时,我们不可避免地要提到公民的法律意识,这也是一个关键因素。不可否认,之所以发达国家政府越来越多地承担起赔偿责任,是与其国家公民的法律意识不断增强息息相关的。在我们国家,政府在灾难性事故和事件应急处置中侵权行为引起的诉讼少之又少的现实情况,与公民法律意识薄弱不无关系。况且,中国人素有“顾全面子”的观念,当然更不会轻易将政府送上法庭了。

从我国目前情况来看,《国家赔偿法》是政府侵权赔偿的主要法律依据,其第3条、第4条规定了行政赔偿的范围。^①对于上述这二类“其他违法行为”是否包括政府及其工作人员在灾难性事故和事件应急处置中的欠缺而造成人身权和财产权损害的行为问题,仍然存在着不同看法。对此问题持肯定态度的理由是:

第一,在灾难性事故和事件中,由于政府应急性处置措施而遭受损失的公民,要求政府承担侵权赔偿责任是有宪法依据的。《宪法》第41条第3款规定:“由于国家机关和国家机关工作人员侵犯公民权利而受到损失的人,有依照法律规定取得赔偿的权利。”政府在灾难性事故与事件的应急处置工作中对公民造成的损害,理应视为“侵犯公民权利”,公民当然应该得到赔偿。

第二,关于国家免责的有关条款,《国家赔偿法》第5条规定:“属于下列情形之一的,国家不承担赔偿责任:(一)行政机关工作人员与行使职权无关的个人行

^① 《国家赔偿法》第3条规定:“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯人身权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法拘留或者违法采取限制公民人身自由的行政强制措施的;(二)非法拘禁或者以其他方法非法剥夺公民人身自由的;(三)以殴打等暴力行为或者唆使他人以殴打等暴力行为造成公民身体伤害或者死亡的;(四)违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的;(五)造成公民身体伤害或者死亡的其他违法行为。”《国家赔偿法》第4条规定:“行政机关及其工作人员在行使行政职权时有下列侵犯财产权情形之一的,受害人有取得赔偿的权利:(一)违法实施罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚的;(二)违法对财产采取查封、扣押、冻结等行政强制措施的;(三)违反国家规定征收财物、摊派费用的;(四)造成财产损害的其他违法行为。”

为；（二）因公民、法人和其他组织自己的行为致使损害发生的；（三）法律规定的其他情形。”这些规定也没有明确将政府应急处置行为排除在国家赔偿范围之外。

第三，根据权利救济有效保障论的观点，如果在政府公务活动中不追究政府责任的话，将使公民的权利受损而无法得到有效救济，这也不符合保障人权的法治趋势。而且政府权力得不到有效的监督和制约，极易导致滥用。

第四，我国《国家赔偿法》确定了国家赔偿的归责原则是违法原则。《国家赔偿法》第2条第1款规定：“国家机关和国家机关工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害的，受害人有依照本法取得国家赔偿的权利。”通观政府及其工作人员在灾难性事故与事件应急处置中的侵权行为，主观态度大多是故意或过失，从这一点来讲，将其明确纳入国家赔偿范围也是符合国家赔偿归责原则的要求的。

因此，应当尽快修改《国家赔偿法》，或者由全国人大常委会作出解释，将政府在灾难性事故与事件的应急处置中的侵权赔偿责任纳入国家赔偿的范围。

2. 政府行政补偿责任的确立。考查我国政府灾难性事故和事件的应急处置实践，由于其合法或者违法行为所导致的损失，以及对受难群众的救助，更多的是通过补偿的方式实现，行政补偿制度是现代法治国家行政法制建设中的一项重要内容。行政补偿的理论基础主要是公共负担平等说，即为了实现国家的管理和社会公共利益的需要，有时不得不强制剥夺公民的财产权益，或者对它的行使给予一定的限制。尽管这类行为从对国家和社会的公益角度考察是具有正当性的，然而对于普通公民和社会组织而言，却是极不公平的。这是因为行政机关实施的这类行为，其受益者是全社会，而对受损失者来讲，其损失却是个别的、特定的。为了避免这种极不公平的现象，在剥夺或者限制公民、法人或者其他组织的财产权时，应当由受益的全社会来负担由此产生的损失，也就是由受益者对受损者进行一定程度的补偿。但是，从目前《国家赔偿法》所确立的归则原则来看，行政补偿制度无法被纳入到《国家赔偿法》当中加以规范，而且我国也没有统一的《行政补偿法》，所以，要使行政补偿制度更有效地发挥作用，通过立法加以完善也是当务之急。

综上所述，现代政府的基本职能是治理国家与管理社会公共事务，促进国家经济和社会的全面发展，保障人民群众安居乐业与社会的长治久安。而国家经济和社会的发展只有在在一个基本稳定的社会环境下才能进行。从这个意义上说，维持人民安居乐业的社会秩序，是政府不可或缺的重要责任。政府的责任也决不仅仅是拉动经济增长、创造良好投资环境等，还应当包括政府处理各种公共危机的责任（这其中当然包含政府处理灾难性事故和事件的责任）。而要实现这一责任，必然要求政府积极履行其社会义务和职责，实现政治上的、道义上的、社会上的、法律上的责任的四位统一，做到在灾难性事故和事件的应急处置过程中，能够积极地对社会民众的需要作出回应，能够积极履行其在整个应急过程中的职能和义务，正确地做事（to do thing rightly）、做正确的事（to do right thing），并且当政府的处置行为对公民的合法权益造成损失时，应承担否定性的法律责任。