

行政执法指导书系

突发事件应对法 制度解析与案例指导

主 编 / 莫于川 肖 竹

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

 行政执法指导书系

突发事件应对法 制度解析与案例指导

主 编 / 莫于川 肖 竹

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

突发事件应对法制度解析与案例指导/莫于川 肖竹主编.

北京: 中国法制出版社, 2009. 9

(行政执法指导书系)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1405 - 0

I. 突… II. ①莫…②肖 III. 突发事件应对法—

基本知识—中国 IV. D922. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 139242 号

策划编辑/罗莱娜

责任编辑/谢玲玉

封面设计/蒋怡

突发事件应对法制度解析与案例指导

TUFA SHIJIAN YINGDUIFA ZHIDU JIEXI YU ANLI ZHIDAO

主编/莫于川 肖竹

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2009 年 9 月第 1 版

印张/11 字数/217 千

2009 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1405 - 0

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66066324

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

内容提要

本书针对《突发事件应对法》规定的核心制度环节，分为“导论”、“应急体制”、“危机预防”、“应急准备”、“监测预警”、“应急处置”、“恢复重建”、“结语”等章节，系统和重点地阐释了《突发事件应对法》的基本内容。本书每章的内容由【法条规定】、【制度解析】、【案例评析】、【案例链接】四个部分组成。【法条规定】部分列明《突发事件应对法》与该章内容相关的所有法律规定，以明确我国现有的制度规范现状；【制度解析】部分从法理及立法的视角，主要运用规范分析法学的方法对前文列明的相关条款予以深入解读，揭示其内涵、意义及适用原理；【案例评析】部分则是对2~3个典型突发事件，特别是《突发事件应对法》公布实施后发生的突发事件的深度分析，通过介绍与本章相应制度密切相关的“案例事实”，运用前述《突发事件应对法》的相关规定及制度原理，通过“案例评析”细致梳理及总结该案例中反映出的各种经验、教训、得失，并在此基础上提出有针对性、建设性的“启发思考”。最后，【案例链接】部分则选取2~3个反映该章制度内容的现实案例，介绍案例相关事实，或反映、或佐证前文的制度解析与案例评析，从而进一步深化理解、引发思考。

本书的特色在于，以突发事件应对实践中的核心问题、整体过程、关键环节为线索，结合典型案例分析，既全面阐释制

度原理及学理，也深度剖析突发事件应对实践中的典型案例，并以原理指导案例，以案例印证原理，从而真正做到理论与实践的有机结合。本书适合公务人员、教学科研人员、大学生、研究生以及所有关注应急法制建设的人士学习、使用、参考，也适合作为专题培训教材使用。

本书共分八章。第一章为总论，主要阐述《突发事件应对法》的立法背景、目的、意义、适用范围、基本原则、突发事件的定义、分类、分级、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。第二章至第八章分别为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件、核与辐射突发事件、海洋突发事件、民用航空器突发事件、其他突发事件的应对。第九章为附则，主要阐述本法所称的突发事件、应急预案、应急处置、事后恢复与重建等术语的含义。

目 录

导 论

- 一、我国应急法制实践中的问题和矛盾/1
- 二、我国应急法制建设的目标/3
- 三、《突发事件应对法》的制定/5
- 四、《突发事件应对法》的基本概念/8
- 五、《突发事件应对法》的立法目的/19

第一章 应急体制

制度解析/36

- 一、应急体制的基本原则/36
- 二、应急体制的具体内容/37
- 三、应急机关和应急机构/38
- 四、其他应急主体/46

案例评析/50

- 案例一 2008 年“南方雪灾”应对中的应急体制问题/50
- 案例二 2008 年“5.12”大地震抗震救灾中的应急体制/62

案例链接/68

- 案例一 2003 年北京市“非典”应对中的应急体制问题/68

案例二 新西兰首都惠灵顿的应急体制/72

第二章 危机预防

制度解析/76

一、应急预案制度/77

二、预防措施/82

案例评析/88

案例一 2008 年中国南方雪灾中的危机预防/88

案例二 贵州瓮安“6·28”群体性事件中的危机预防/96

案例三 2005 年山东威海雪灾中的危机预防/107

案例链接/115

案例一 2003 年“非典”中应急预案的空洞化/115

案例二 2007 年北京市对流感的有效预防/116

案例三 上海制定“日全食”应急预案/117

第三章 应急准备

制度解析/121

一、人力准备/122

二、资金准备/127

三、物资准备/128

四、通信保障/130

五、知识、技能准备/132

六、指导性准备/138

案例评析/140

案例一 2008 年“5·12”汶川地震中的应急准备/140

案例二 2005 年美国新奥尔良“卡特里娜飓风”

灾难中的应急准备/149

案例三 1995 年“1·17”日本阪神大地震中的应急准备/157

案例链接/164

案例一 2008 年孟买恐怖袭击事件中应急准备的严重不足/164

案例二 2006 年内蒙古红花尔基森林火灾/167

案例三 甲型 H1N1 流感来袭暴露美医药体系应

急准备不足/169

第四章 监测预警

制度解析/174

一、突发事件信息系统/175

二、突发事件的预警/182

三、突发事件的预控/186

案例评析/190

案例一 2005 年“麦莎”台风误报案/190

案例二 “甲氧喋呤”药害事件中反映的突发公共

卫生事件的监测与预警/198

案例三 三鹿奶粉事件中的食品安全监测预警/206

案例链接/213

案例一 2004 年印度洋大海啸的监测预警缺失/213

案例二 2005 年流行性脑膜炎的有效预控/216

案例三 1975 年辽宁海城大地震的成功预报/217

第五章 应急处置

制度解析/226

一、行政机关的应急处置制度/226

二、信息公开制度/231

三、行政机关以外的特定社会组织或个人的应急处置义务/236

案例评析/240

案例一 2008 年中国南方雪灾中的应急处置/240

案例二 中国输日“毒水饺事件”中的应急处置/257

案例三 贵州德江事件中的应急处置/269

案例链接/273

案例一 甲型 H1N1 流感中的应急处置/273

案例二 河南陕县“7·29”透水事件/277

第六章 恢复重建

制度解析/279

一、应急状态的终结及对后续事故的防范制度/279

二、损失的评估与重建计划的制定/281

三、事后恢复与重建制度/284

四、事后总结与报告制度/289

案例评析/291

案例一 1995 年日本阪神大地震灾后恢复与重建/291

案例二 1999 年台湾地区“9.21”大地震灾后恢复与重建/298

案例三 2008 年四川汶川大地震灾后恢复与重建/303

案例四 “三鹿”奶粉事件事后处理与行业重建/313

案例链接/322

案例一 “2008.9.8”山西襄汾尾矿库溃坝事故/322

案例二 “2005.11.13”松花江水体污染事件/325

案例三 澳大利亚昆士兰州遭受 LARRY 台风袭击
灾后重建工作/327

结语/330

后记/342

导论：加快发展的我国应急 法制理论与实践

一、我国应急法制实践中的问题和矛盾

突发事件，自古就有，应对突发事件的经验，也是古已有之，但突发事件应对法制却远不完善。关于应对危机，我国古代有“高筑墙、广积粮、缓称王”的说法。后来毛泽东主席将其改造为“深挖洞、广积粮、不称霸”。当时采取这个战略举措的缘由是“反帝、反修”的需要。^①所谓“深挖洞”，是指把重要工厂修建到大山里的山洞中，这是“三线建设战略”的一项

① 当时所称的“帝”，是指奉行帝国主义的美国；所称的“修”，是指坚持修正主义的苏联。“反帝、反修”的口号，反映了当时的政治文化，现已成为历史概念。

重要内容。^①所谓“广积粮”，是指粮食非常重要，要多多进行粮食的战略储备。所谓“不称霸”，是指中国决不当超级大国，不搞霸权主义，避免树大招风。这样的战略举措，解决的是如何预防和应对危机，但并没有专门考虑如何依法来进行调整和规范。

我国过去对突发事件应对机制及其法律保障体系建设不够重视，虽然有一些分散的、单项的法律法规制定出来，但是采取分散立法模式带来很多问题和矛盾：一是宪法层面对此没有明确规定，宪法的纲领作用和指导力度不足；二是没有“突发事件应对法”这样的应急法制的龙头性法律作为基础；三是立法层次偏低，而且地方立法与中央部门立法常有冲突；四是立法内容过于原则，缺乏程序性规定，操作性不强，也容易发生偏差；五是重视赋予权力而忽视控制权力，重视纵向协调而忽视

^① “三线建设战略”是20世纪60、70年代推行的一项国家战略。当时按照是否易于受到战略攻击的风险程度，把东南沿海地区称为一线，内陆腹地的陕西、四川、贵州等偏远省区称为三线，其他地区称为二线，将具有战略意义的重要工厂相对集中在三线地区建设起来。这样，一旦突发战争，即便毁坏了一线还有二线，毁坏了二线还有三线可以退守和反攻。“山、散、洞”，就是当时推行“三线建设战略”建设工厂的原则。其中的“山”，是指在沿海地区的所有重要工厂，机器设备、技术力量一分为二，将其中一半迁建于“三线地区”的大山腹地（当时称为“三线企业”）。其中的“散”，是指新建在大山腹地的“三线企业”都相距很远，确保一颗原子弹无法同时炸毁两个工厂。其中的“洞”，是指一些重要工厂都修建在山洞里，被称为“山洞工厂”、“山洞车间”，以确保安全。这些都是缺乏现代科学知识、具有明显时代局限性的做法，带来了一系列的困难和问题。实行改革开放之后，经国家统一部署，这些工厂陆续搬迁到大中城市周边，进入了新的转型发展阶段，这被称为“三线企业调整”。新中国建设历史上这一段曲折而独特的经历，代价极大，教训很深，值得反思。

横向协调；六是应急预案的性质定位、应用范围、适用条件、公开程度、效力范围、责任机制、救济制度等缺乏立法规范；七是应急法制运行的社会环境不够理想，人们的认知程度、理解程度、重视程度都不够。这些问题和矛盾都非常需要研究解决。

二、我国应急法制建设的目标

公共应急系统是一个复杂的社会联动网络，应急法制是它的一个子系统。应急法制的根本目标表现为一种与公共应急系统相协调的、与其他突发事件应对机制相统一的、普遍化的社会目标：即通过有效调配该系统内一切可利用的资源，如基础设施、信息网络、科技投入、行政管理、法律制度、媒体宣传等，对可能或已经由突发事件导致的公共危机的原因进行限制，在有限时间等严格制约条件下使事态恢复平常。公共应急系统是一个社会必备的“修复还原”的功能组织与机制，其进行“危机管理”的直接目的在于避免危机或降低危机可能带来的损害，以维护正常的社会秩序。这也是应急法制作为该系统构成部分所分担的重任。

公共应急法制在整个危机管理体系中属于政府危机管理或公共危机管理的范畴。政府对突发公共事件进行管理，属于政府的社会管理职能的范畴。该项职能的履行具有公共性质，其直接目标是维护社会稳定和推动社会发展。从历史上看，提供公共安全是国家产生的重要原因；在突发事件即将或已经爆发的情况下，政府通过监测、预警、预控、预防、应急处置及评估、恢复阶段的各项措施，其根本目的就是为了最大限度地减轻各类危机对公民人身权和财产权的危害以及对社会公共利益的危害，以提供社会成员所需要的公共安全。“提供公共安全是

政府危机管理的基本宗旨”。^①当然，政府危机管理所追求的公共安全是一个相对抽象的概念，它所产生的利益对社会公众而言也是无形的，但这种利益并非只是一种纯粹的主观感受。因为公共安全的核心，就是保护每个社会成员在突发事件背景下的人身和财产权利以及相关权利。所以，应急法制的最基本功能是：约束公共权力，维护公民权利。

作为法律规范的一个特殊类群，公共应急法制的调整对象是突发事件的应对，即在突发事件引起的紧急情况下对国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间的各种社会关系的应急处理，这是一种特殊的法律关系。法律调整的目的在于确立并维护正当的法律秩序，而法律秩序的理想状态或者最高境界便是“法治”，该判断不仅适用于常态时期，即使突发事件所导致的非常时期、紧急状态时期也同样如此。也就是说，应急法制的根本目标在于实现非常时期的“法治”。虽然此时全社会首先考虑的是如何采取有效措施控制和消除公共危机因素，恢复正常的社会秩序，甚至允许政府对公民某些宪法或法律规定的基本权利进行限制，但是法律秩序不应当成为应对突发事件的“牺牲品”。维护正当的法律秩序和有效消除危机状态是一对客观存在的矛盾，处理不当就可能产生顾此失彼的恶果，通常表现为突发事件导致公共危机时，政府应对危机过程中的某些应急行为对法律秩序的破坏。解决这一矛盾的最佳途径就是以宪政精神为指导，制定并严格贯彻实施危机管理法律制度，从而明确和规范危机管理期间的行政紧急权力，保护公民的合

^① 参见李纪中编著：《政府危机管理》，中国城市出版社2003年版，第58页。

法权益不因出现突发事件、导致公共危机和发生紧急状态而遭致非法侵害，而且即便受到侵害后也能依法获得救济。

应急法制是一个国家或地区实行法治的重要基础，只有在此框架下，才能从根本上解决政府应急行为的正当性、合法性与合理性问题。如何构建正当、完备的应急法制，进而实现突发事件、危机管理和紧急状态应对机制的法治化，是我国很长时期内必须认真思考、严肃对待的重大课题，它也是“依法治国、建设社会主义法治国家”这一基本治国方略不可缺少的重要组成部分。

近年来我国开始重视应急法制，而且应急性原则也作为一项重要原则来指导实践。“人权入宪”——2004年修宪时将“国家尊重和保障人权”写入宪法，并在宪法中规定“紧急状态”，这些都使得我们制定下位法律规范有了更充分的宪法依据。有了上位法的依据，根据实际需要就会制定出更多的法律法规，特别是2007年通过的《突发事件应对法》，而且分散的现行应急法律规范也需要完善，还要完善应急预案体系。从宪法到一般应急法，再到专项的应急法律，再到行政法规、规章、实施细则，再有预案，这就形成一个宝塔型的广泛的规范体系，其重点是一般应急法和专项应急法。如果我国行政程序法出台时再把有关规范性文件法律地位和作用加以明确，对于应急法律保障就更为有利。

三、《突发事件应对法》的制定

我国在2003年的非典型性肺炎危机（SARS病毒导致的公共危机，简称“非典”）之后，开始高度关注应急法制这个领域，并着手制定突发事件应对法。该法当初以“紧急状态法”的名称列入十届全国人大常委会立法规划。自2003年5月起，国务院法制办成立起草领导小组，着手该法的研究起草工作，

先后委托中国人民大学、清华大学、上海市人民政府法制办公室等机构进行研究并起草建议稿，重点研究了美国、俄罗斯、德国、意大利、日本、加拿大、澳大利亚、英国、法国、瑞士、瑞典、哈萨克斯坦、印度、新加坡、马来西亚、泰国等十多个国家应对突发事件的法律制度，举办了多次国际研讨会，并多次赴地方调研。在此基础上，先后起草了该法的征求意见稿和草案，多次征求全国人大、全国政协有关单位和有关社会团体、各省级和较大的市级政府、国务院各部门、最高人民法院、中央军委法制局和专家学者的意见，多次送请国务院有关部门和中央军委法制局核稿，多次召开国内座谈会、论证会，听取国务院有关部门、一些地方人民政府和专家学者的意见，并会同国务院办公厅应急预案工作小组就草案与应急预案协调、衔接的问题反复进行研究。2005年3月，国务院第83次常务会议讨论了草案。根据常务会议精神对草案作了进一步修改、完善，就修改的有关内容向全国人大法律委员会、全国人大常委会法工委作了汇报，并将法律名称改为“突发事件应对法”，并对法律草案进行简化，草案中原有的紧急状态部分内容不再予以系统规定，只用了一个条款（第69条）提示解决路径。^①之后，

① 《突发事件应对法》第69条规定：发生特别重大突发事件，对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。紧急状态期间采取的非常措施，依照有关法律的规定执行或者由全国人民代表大会常务委员会另行规定。

又多次赴有关地方调研，征求有关地方、国务院有关部门和专家学者的意见。经过数年的反复研究、论证，广泛征求意见，数易其稿，形成了《中华人民共和国突发事件应对法（草案）》。该草案于2006年5月31日经国务院第138次常务会议讨论通过，提请全国人大常委会审议。2007年8月30日经十届全国人大常委会第29次会议审议通过这部7章70条的《中华人民共和国突发事件应对法》，于2007年11月1日起施行。这部法律是我国应急法律体系中起着总体指导作用的一般法，它对于各单项、特别的应急法律文件起着指导和规范作用，所以需要对它进行专门的学习研究。

《突发事件应对法》第2条规定：“突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，适用本法。”该条规定了突发事件应对的一般过程。它一方面规定了《突发事件应对法》所调整的具体内容，另一方面也是对整个突发事件应对的动态过程的完整描述，即划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阶段，这体现了人们对突发事件产生演变规律和应对过程的基本认识。因为突发事件的发生和演变都有其一般过程，《突发事件应对法》对突发事件发展、演变的四个基本阶段作出完整规定，有利于从制度上预防突发事件的发生，或者防止一般突发事件演变为需要施行紧急状态予以处置的特别严重事件，减少突发事件造成的损害。在现代法治国家，人们应对突发事件的活动及在此过程中所产生的社会关系，理应受到法律的调整。而法律对这些活动的有效调整，就是一个国家的公共应急法制发挥其作用，实现其目的的过程。