

应急法治研究丛书 总主编 马怀德

应急管理⑤ 应急法治十讲

YINGJI YU YINGJI FAZHI SHI JIANG

林鸿潮 陶 鹏 © 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

应急管理⑤ 应急法治十讲

YINGJI GUANLI YU YINGJI FAZHI SHI JIANG

林晓潮 陶 鹏 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

应急管理 with 应急法治十讲 / 林鸿潮, 陶鹏著. — 北京: 中国法制出版社, 2021.4

ISBN 978-7-5216-1531-9

I. ①应… II. ①林… ②陶… III. ①突发事件—公共管理—法治—研究—中国 IV. ① D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2020) 第 257416 号

策划编辑: 马颖

责任编辑: 王雯汀 宋平

封面设计: 周黎明

应急管理 with 应急法治十讲

YINGJI GUANLI YU YINGJI FAZHI SHI JIANG

著者 / 林鸿潮 陶鹏

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2021 年 4 月第 1 版

印张 / 14 字数 / 167 千

2021 年 4 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5216-1531-9

定价: 56.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010-66034242

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010-66032926)

前言

P R E F A C E

近年来，在一系列重大突发事件的推动下，我国的应急管理体系不断完善，应急管理随之成为一门“显学”。因此，我们看到近十几年来应急管理方面的教材、读本很多，其中也有不少高质量的作品。而在法学领域，有关应急法的研究也逐步兴起，相关出版物的数量和管理学领域比起来虽然还不在于一个量级上，但也渐成规模。不过，将应急管理领域的管理学和法学知识融合在一起编写的教材、读本，据我们所知，还没有先例。尽管在一些应急管理的图书当中，也包含了关于法律问题的一两个篇章，但就其在全书所占的比重来看，还只是一小部分。所以，本书将应急管理和应急法学的知识结合在一起，以两者基本对等的篇幅来设计框架体例，并命名为《应急管理与应急法治十讲》，应该算得上是一个新的尝试。我们之所以做这样的尝试，正是因为看到了应急管理领域多学科交叉的突出特点，特别是管理学问题和法律问题在其中的高度融合。在2019年11月的中央政治局第十九次集体学习中，习近平总书记就应急管理体系和能力现代化发表了讲话，其中十分具体地提出了完善应急管理法律体系的路径。在2020年的新冠肺炎疫情防控中，习近

平总书记又强调“疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，保障疫情防控工作顺利开展”^①。本书编写思路上的这种尝试，正是我们学习、领会这些讲话精神的心得和成果。

我们可以看到，应急管理领域中很多重要的体制机制设计和法律制度上的规定，呈现出“一体两面”的关系。因为应急管理领域的很多法律规范本来就带有总结“经验法则”的色彩，本来就是希望借助法律背后的国家强制力将应急管理中好的体制机制固定下来、贯彻下去。所以，这些“经验法则”从管理学的角度来看，是一些被实践证明行之有效的突发事件应对方法、策略；从法学的角度来看，则是人们在突发事件应对过程中应当遵循的行为规范。这种“一体两面”的本质特征，要求我们从不同角度入手，一起来认识、把握应急管理中的很多体制机制设计。

我们还要认识到，应对突发事件的行动所追求的价值指向是安全、稳定、秩序，而对这些价值的追求，无论在何种情况下都不免要以对个人自由不同程度的干预和限制为条件。即使在日常化的风险管理环节，政府对风险的干预也是以对个体自由的限制为代价的，遑论在突发事件暴发期中各种非常态应急措施对个人权利甚至是基本权利的克减。这就意味着，几乎所有应急管理方法和技术的应用，其背后都关涉公私权力（权利）的一系列安排。这些安排只有在符合法学所要求的价值判断的前提下，人们才会认为它们是正当的，是可以被接受的，因而也才是可

^① 《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第三次会议强调全面提高依法防控依法治理能力为疫情防控提供有力法治保障》，载《人民日报》2020年2月6日，第1版。

持续的。因此，我们可以说，应急管理中的绝大多数政策过程都牵涉法律问题，两者之间的紧密关系达到了须臾不可分离的程度。

我们还注意到，基于突发事件的不确定性这一本质特征，应急管理领域的法律体系有着鲜明的特殊性。和其他领域的法律比起来，应急法在刚性和弹性、稳定性和变动性、普适性和个别性等方面都存在明显的内在张力。这就要求我们的司法机关、执法部门在理解应急管理领域的法律时，不能过于僵化地恪守传统的法教义学立场，而是要以更加灵活的方式，实质化地把握、理解法律的目的和精神。为了做到这一点，相关的执法者、裁判者了解一些应急管理中的框架性、基础性知识，就很有必要了。

基于上述几点认识，我们希望主要面向应急管理领域的实务工作者，提供一本将管理学和法学知识融合在一起的读本。考虑到这一目标，我们将简明性、通俗性、可读性作为本书在写作风格上的主要追求。一方面，我们选择了这个领域中最为重要和基础的管理学和法学问题，整合为十个章节，尽量用简明扼要的文字加以介绍，避免长篇大论。我们所选择的问题包括应急管理中的基本概念、风险管理的基本框架、应急预案体系及其管理、应急管理中的社会共治、激发和创新我国应急管理制度优势、法律在应急管理中的作用、应急管理中的基本法律原则、我国应急法制的体系框架、应急管理中的责任机制，以及对常见应急管理术语法律内涵的解析。另一方面，我们尽量将学术语言转化为通俗的词语和句子来表达，力求避免佶屈聱牙而影响阅读体验。当然，由于应急管理和法律毕竟不是为大众所熟悉的日常阅读领域，为了避免在文字上走向引喻失义的另一极端，我们不可避免地在书中使用了一些核心术语，因此，本书的通俗化工作也许做得还不够彻底。

本书由林鸿潮和陶鹏合作完成。林鸿潮撰写了本书的第三讲、第六讲到第十讲，并对全书进行了统稿；陶鹏撰写了本书的第一讲、第二讲、第四讲、第五讲。

第一讲 应急管理中的基本概念

一、风险、危机、灾害、突发事件	003
二、风险管理、危机管理、灾害管理、应急管理	007
三、单灾种应急管理和综合应急管理	011
(一)“单灾种—单部门”的应急管理 / 011	
(二)“多灾种—多部门”的综合应急管理 / 013	
(三)应急管理实体部门之下的综合应急管理新探索 / 014	

第二讲 风险管理的基本框架

一、科学精准识别风险	021
(一) 风险的类型 / 021	
(二) 风险的级别 / 022	
二、完善风险评估机制	024
(一) 推行脆弱性评估机制 / 024	
(二) 落实社会稳定风险评估机制 / 025	
三、建立有效的风险沟通机制	028
四、合理运用政府风险管理的政策工具	033

第三讲 应急预案体系及其管理

一、应急预案的性质和体系构成	039
(一) 应急预案的性质和我国应急预案的功能演变 /	039
(二) 应急预案的体系和内容 /	044
二、应急预案的编制	049
(一) 应急预案编制的基本环节 /	049
(二) 应急预案编制应当遵循的原则 /	050
三、应急预案的管理	052
(一) 应急预案的审批、备案和公布 /	052
(二) 应急预案的演练 /	054
(三) 应急预案的修订 /	055
四、应急预案体系优化的方向	057

第四讲 应急管理中的社会共治

一、突发事件与群体脆弱性	063
(一) 灾害脆弱性的概念 /	063
(二) 脆弱性和韧性的关系 /	064
(三) 脆弱性与风险(灾害)的关系 /	064
(四) 群体脆弱性出现的原因 /	065

二、灾害群体脆弱性的社会治理	067
(一) 树立正确的灾害社会管理价值导向 /	067
(二) 回应应急管理全周期内的社会需要 /	069
三、社会组织有效参与应急管理	072
(一) 社会组织的应急管理功能 /	072
(二) 我国政府和社会组织的应急合作模式 /	074
(三) 我国社会组织参与应急管理的困境和挑战 /	076
(四) 建构政府和社会组织应急管理合作伙伴关系的路径 /	078

第五讲 激发和创新我国应急管理制度优势

一、应急管理体制及其变革	085
(一) 应急管理体制变革 /	085
(二) 应急管理部門的理想功能 /	085
(三) 应急管理部門与横向部門間关系的调整 /	087
(四) 应急管理纵向政府間关系的调整 /	088
二、应急管理机制及其功能	090
三、基层政府应急管理的网格化	093
(一) 基层政府应急管理网格化的缘起 /	093
(二) 基层政府应急管理网格化的特点 /	095
(三) 基层政府应急管理网格化的优化路径 /	097
四、以联防联控为基础的应急管理协同体制	099

第六讲 法律在应急管理中的作用

一、法律在应急体系中的地位	107
二、法律在应急管理中的两重作用	112
(一) 作为应对突发事件经验法则的法律 /	112
(二) 作为应急状态下公权、私权平衡器的法律 /	114
三、应急法的基本特征	118
(一) 应急法同时具有规范性和工具性 /	118
(二) 应急法同时具有刚性和弹性 /	119
(三) 应急法同时具有稳定性和变动性 /	121
(四) 应急法既有“粗”的一面也有“细”的一面 /	122

第七讲 应急管理中的基本法律原则

一、法律原则的功能	125
二、应急管理基本法律原则的特殊性	127
三、应急法治原则	129
四、权力优先原则	131
五、人权保障原则	133
六、比例原则	136
七、信息公开原则	139

第八讲 我国应急法制的体系框架

一、我国应急法制体系发展的三个重要时期.....	145
二、我国应急法制体系的主要框架.....	148
(一) 宪法上的紧急权等制度 / 148	
(二) 应急管理基本法 / 149	
(三) 应急管理单行法 / 152	
(四) 应急管理相关法 / 157	
(五) 有关国际条约和协定 / 157	
三、我国应急法制的发展和完善.....	158
(一) 制定《紧急状态法》的问题 / 159	
(二) 修订《突发事件应对法》的问题 / 160	
(三) 制定《自然灾害防治法》的问题 / 161	
(四) 修订《传染病防治法》的问题 / 163	

第九讲 应急管理中的责任机制

一、党纪处分和政务处分.....	167
二、领导干部问责制.....	171
三、行政责任.....	175
四、刑事责任.....	178
五、民事责任.....	180

六、行政赔偿和行政补偿	183
(一) 行政赔偿责任和行政补偿责任 /	183
(二) 行政赔偿和行政补偿在应急管理中的界限 /	186
(三) 应急管理中行政补偿责任及其标准的确定 /	188

第十讲 常见应急管理术语的法律内涵

一、应急准备和应急保障	191
二、预测、预报和预警	194
三、应急处置、应急救援和应急响应	199
四、应急状态和紧急状态	202
五、应急救助和应急救援	205
六、应急征用和应急征购	208

知识、危机、安全、突发事件

第一讲

1

应急管理中的 基本概念

概念是对知识的高度抽象和概括，是人们基于实践从特定对象的诸多属性中进行的概括。作为构成科学理论体系的基本单位，理解和掌握基本概念是学习和掌握一切科学知识的前提。在应急管理的实践中，有诸多基本概念，其中的核心概念包括“风险”、“危机”、“灾害”和“突发事件”，以及在此基础上衍生出来的“风险管理”、“危机管理”、“灾害管理”和“应急管理”等相关概念。在这一讲，我们基于学术界的研究成果，对上述相关概念进行简要的梳理和整合。概念学习应当遵循马克思主义哲学普遍联系的原理，因此，我们在这一讲不仅对核心概念进行了界定，还梳理了概念之间的逻辑关系，并结合现实情境以加深读者的理解。除此以外，为了便于读者对本书后续内容的学习，我们在这一讲还对中华人民共和国成立以来“分部门应急管理”和“综合应急管理”的发展历程及其特征进行了梳理，并对我国应急管理体系和能力现代化进程中所面临的核心挑战进行了探讨。

一、风险、危机、灾害、突发事件

千百年来，人类在遭受各种各样突发事件侵袭的同时，也一直进行着抗争和反思。在应急管理实践中逐步衍生出了“风险”（risk）、“危机”（crisis）、“灾害”（disaster）和“突发事件”（emergency）等一系列概念。

首先是风险。“风险”是一个意义十分丰富的词汇，在口语和书面语中都有不同词义。在口语中可以表示危险、冒险、机遇；在保险学的话语里它可以表示机会和不确定性；而在科技领域它又可以表示危险源、可能性、结果。通俗地说，风险指的是发生不幸事件的概率，核心含义是“未来结果的不确定性或损失”，指某一事件产生我们不希望看到的后果的可能性。关于“风险”这个词的由来，较为普遍的一种说法是：在远古时期，以捕鱼为生的渔民们每次出海前都要进行祷告，向神明祈求在出海时能够风平浪静、满载而归；在长期的捕鱼生活中，他们深刻体会到“风”所带来的无法预测、无法确定的危险，“风”就意味着“险”。学者们基于对风险认知的研究，将风险区分为客观风险和感知风险。前者认为风险是可以通过“ $\text{风险} = \text{损失} \times \text{概率}$ ”的方法进行测量的客观存在；后者则是对社会大众的风险认知的研究，强调由于公众对风险信息理解困难而很难对风险进行准确评估。

其次是危机。“危机”一词通常被理解为“十分紧要的危险关头”，指有危险又有机会的时刻，是一种事实状态。通过与风险相联系，我们可以得出“危机”的广义定义：已经或正在发生的事件，并对社会已经或可能造成严重影响的情境。危机是多种客观存在的风险共同作用所体现的结果，危机是个体、团体和社会发展的转折点，危机的解决强调决策者的问题解决能力。在全面联系的社会系统中，原先非政治性的问题可能成为政治性问题，因此，必须以全面的眼光看待危机。学者们认为，可以通过加强组织管理、完善制度设计实现对危机的预防、识别、隔离、处理和控制在。

再次是灾害。“灾害”一词，是指能够对人类及其赖以生存的环境造成破坏性影响的事物的总称，包括一切对自然环境、人类社会的物质和精神文明建设造成危害的事件。经典的灾害定义，是将灾害看作一个触发并造成社会负面后果的事件。按照起因划分，灾害还可以分为自然灾害和人为灾害。中国传统语境中的灾害，通常被理解为自然灾害，外加人为灾害中的火灾。学者们认为，可以通过工程技术、教育和执行等手段实现对灾害的预防和控制。

最后是突发事件。除了以上三个常规概念，“突发事件”这一概念常常出现在我国政府实践的工作语言和法律法规当中。这一概念和西方国家的“灾害”一词含义基本等同，在中国传统语境中，“天灾人祸”中“天灾”的含义仅限于自然灾害外加属于人祸的“火灾”；而西方的“灾害”则不仅仅被看作自然或者技术的风险，还包括基于社会正常运行的例外，接近于我们讲的“突发事件”这一概念。

上文对风险、危机、灾害和突发事件的基本含义进行了阐述，那么，它们之间有着怎样的逻辑关系呢？