

中国政府网

中国行政管理学会

《中国行政管理》

关于杂志

编辑工作

发行工作

理事会

杂志在线

电子刊

CPA资讯

欢迎光临本站

Email

密码

[忘记密码?](#)

会员服务

邮件资讯

在线阅读

友情链接

友情链接

《突发事件应对法》的几个问题

时间：2007-12-07 作者：汪永清

2007年8月30日，第十届全国人大常委会第29次会议通过了《中华人民共和国突发事件应对法》。本法将于2007年11月1日起施行。《突发事件应对法》的公布施行，是我国法制建设的一件大事，标志着突发事件应对工作全面纳入法制化轨道，也标志着依法行政进入更广阔的领域，对于提高全社会应对突发事件的能力，及时有效地控制、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、公共安全和环境安全，构建社会主义和谐社会，都具有重要意义。当前，学习好、宣传好、执行好这部法律，是各级国家行政机关的重要责任。

一、关于《突发事件应对法》出台的背景

现代社会是高风险的社会。我国又是一个自然灾害、公共卫生事件、事故灾难等突发事件较多的国家，能否有效预防和处置突发事件，直接考验着政府应急管理的能力。应对突发事件不能仅仅依靠经验，更重要的应当依靠法制，这是我国在处置各类突发事件的实践中总结出来的经验和教训。事实证明，突发事件的应对要实现由个别调整向规范调整的转变，以减少突发事件应对工作中的任意和无预期。

现阶段我国的应急管理体制、机制和制度仍然存在着如下缺陷：一是应对突发事件的责任不够明确，统一协调、灵敏应对突发事件的体制尚未形成；二是一些行政机关应对突发事件的能力不够强、危机意识不够高，同时，依法可以采取的应急处置措施也不够充分、有力；三是突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等制度、机制不够完善，导致一些能够预防的突发事件未能得到有效预防；四是社会广泛参与应对工作的机制还不够健全，公众危机意识有待提高，自救与互救能力不强。

这些问题的存在，使得一些不该发生的事件发生了，能够控制的危害没有得到有效地控制。一个值得深思的现象是，世界上有一些国家各类突发事件，尤其是自然灾害也不少，但是造成很大损失的情况却不多。之所以能够做到这一点，最重要的是这些国家有着相对完备和成熟的应急管理体制、机制和制度。

二、关于《突发事件应对法》的总体思路

（一）把突发事件的预防和应急准备放在优先的位置

一般而言，国家对社会的管理有两种，一种是常态管理，一种是非常态管理（危机管理）。相对而言，人类对常态管理具有较多经验，形成了许多行之有效的制度和办法，而对危机管理，无论是从认识上，还是从制度上都还有一定差距。其中最重要的就是预防和应急准备重视不够，做得不实。为了改变我国“有钱救灾，无钱防灾”的传统观念和做法，本法从如下几个方面做了规定：一是建立了处置突发事件的组织

版权所有：《中国行政管理》杂志社 京ICP备06058857号

件监测网络、预警机制和信息收集与报告制度，为最大限度减少人员伤亡、减轻财产损失提供了前提；三是建立了应急救援物资、设备、设施的储备制度和经费保障制度，为有效处置突发事件提供了物资和经费保障；四是建立了社会公众学习安全常识和参加应急演练的制度，为应对突发事件提供了良好的社会基础；五是建立了由综合

性应急救援队伍、专业性应急救援队伍、单位专职或者兼职应急救援队伍以及武装部队组成的应急救援队伍体系，为做好应急救援工作提供了人员保证。

（二）坚持有效控制危机和最小代价原则

任何关于应急管理的制度设计都应当将有效地控制、消除危机作为基本的出发点，以有利于控制和消除面临的现实威胁。因此，在立法思路必须坚持效率优先，根据中国国情授予行政机关充分的权力，以有效整合社会各种资源，协调指挥各种社会力量，确保危机最大限度地得以控制和消除。同时，又必须坚持最小代价原则，规定行政权力行使的规则和程序，以便将克服危机的代价降到最低限度。缺乏权力行使规则的授权，会给授权本身带来巨大的风险。在制度上，决不允许为了克服危机不择手段。因此，本法在对突发事件进行分类、分级、分期的基础上，确定突发事件的社会危害程度、授予行政机关与突发事件的种类、级别和时期相适应的职权。

（三）对公民权利依法予以限制和保护相统一

在应急处置期间，为了维护公共利益和社会秩序，需要对公民个人的某些权利加以限制，或者增加公民的义务。但是，这种限制应当要有一个“度”，以保护公民的权利。因此，本法确立了比例原则，公民的财产被征用有获得补偿的权利，预警期间的措施主要是防范性、保护性措施等。

（四）建立统一领导、分级负责和综合协调的突发事件应对机制

实行统一的领导体制，整合各种力量，是确保突发事件处置工作提高效率的根本举措。本法规定，国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制。

所谓统一领导，是指在各级党委领导下，在中央，国务院是突发事件应急管理工作的最高行政领导机关；在地方，地方各级政府是本地区应急管理工作的行政领导机关，负责本行政区域各类突发事件应急管理工作，是负责此项工作的责任主体。在突发事件应对中，领导权主要表现为以相应责任为前提的指挥权、协调权。

所谓综合协调，有两层含义，一是政府对所属各有关部门、上级政府对下级各级政府、政府与社会各有关组织、团体的协调；二是各级政府突发事件应急管理工作的办事机构进行的日常协调。综合协调的本质和取向是在分工负责的基础上，强化统一指挥、协同联动，以减少运行环节、降低行政成本，提高快速反应能力。

所谓分类管理，是指按照自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类突发事件的不同特性实施应急管理，具体包括：根据不同类型的突发事件，确定管理规则，明确分级标准，开展预防和应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动。此外，由于一类突发事件往往由一个或者几个相关部门牵头负责，因此分类管理实际上就是分类负责，以充分发挥诸如防汛抗旱、核应急、防震减灾、反恐等指挥机构及其办公室在相关领域应对突发事件中的作用。

所谓分级负责，主要是根据突发事件的影响范围和突发事件的级别，确定突发事件应对工作由不同层级的政府负责；一般来说，一般和较大的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急处置工作分别由发生地县级和设区的市级人民政府统一领导；重大和特别重大的，由省级人民政府统一领导，其中影响全国、跨省级行政区域或者超出省级人民政府处置能力的特别重大的突发事件应对工作，由国务院统一领导。

所谓属地管理为主，主要有两种含义：一是突发事件应急处置工作原则上由地方负责，即由突发事件发生地的县级以上地方人民政府负责；二是法律、行政法规规定由国务院有关部门对特定突发事件的应对工作负责的，就应当由国务院有关部门管理为主。比如，中国人民银行法规定，商业银行已经或者可能发生信用危机，严重影响存款人的利益时，由中国人民银行对该银行实行接管，采取必要措施，以保护存款人利益，恢复商业银行正常经营能力。

三、关于《突发事件应对法》确立的主要制度

（一）突发事件的预防和应急准备制度

突发事件的预防和应急准备制度是整部法律中最重要的一个制度，包括如下具体内容：

一是提高全社会危机意识和应急能力的制度。主要包括：①各级各类学校应该将应急知识教育纳入教学内容，培养学生的安全意识和自救、互救能力；②基层人民政府应当组织应急知识的宣传普及活动，新闻媒体应当无偿开展突发事件预防与应急、自救与互救知识的公益宣传；③基层人民政府、居民委员会、村民委员会、企业事业单位应当开展必要的应急演练；④机关工作人员应急知识和法律法规知识培训制度。

二是隐患调查和监控制度。主要包括：①县级人民政府应当对本行政区域内危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估，定期进行检查、监控；②所有单位都应当建立健全安全管理制度，矿山、建筑工地等重点单位和公共交通工具、公共场所等人员密集场所，都应当制定应急预案，开展隐患排查；③县级人民政府及其有关部门、各基层组织应当及时调解处理可能引发社会安全事件的矛盾纠纷。

三是应急预案制度。预案是应对突发事件的应急行动方案，是各级人民政府及其有关部门应对突发事件的计划和步骤，也是一项制度保障。预案具有同等法律文件的效力，比如，国务院的总体预案与行政法规有同等效力，国务院部门的专项预案与部门规章有同等效力，省级人民政府的预案与省级政府规章有同等效力。

四是建立应急救援队伍的制度。主要包括：①县级以上人民政府应当整合应急资源，建立或者确立综合性应急救援队伍；②人民政府有关部门可以根据实际需要设立专业应急救援队伍；③单位应当建立由本单位职工组成的专职或者兼职应急救援队伍；④专业应急救援队伍和非专业应急救援队伍应当联合培训、联合演练，提高合成应急、协同应急的能力。

五是突发事件应对保障制度。主要包括：①物资储备保障制度。国家要完善重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系；设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度；县级以上地方各级人民政府应当根据本地区的实际情况，与有关企业签订协议，保障应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的生产、供给；②经费保障制度。国务院和县级以上地方各级人民政府应当采取财政措施，保障突发事件应对工作所需经费；③通信保障体系。国家建立健全应急通信保障体系，完善公用通信网，建立有线与无线相结合、基础电信网络与移动通信系统相配套的应急通信系统，确保突发事件应对工作的通信畅通。

六是城乡规划要满足应急需要的制度。城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设，合理确定应急避难场所。

（二）突发事件的监测制度

监测制度是做好突发事件应对工作，有效预防、减少突发事件的发生，控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害的重要制度保障。为此，本法从如下几个方面作了规定：

一是建立统一的突发事件信息系统。这是一项重大改革，目的是有效整合现有资源，实现信息共享，具体包括：①信息收集制度。县级以上人民政府及其有关部门、专业机构应当通过多种途径收集突发事件信息。县级人民政府应当在居民委员会、村民委员会和有关单位建立专职或者兼职信息报告员制度。获悉突发事件信息的公民、法人或者其他组织，应当向所在地人民政府、有关主管部门或者指定的专业机构报告。地方各级人民政府应当向上级人民政府报送突发事件信息。县级以上人民政府有关主管部门应当向本级人民政府相关部门通报突发事件信息。专业机构、监测网点和信息报告员应当向所在地人民政府及其有关主管部门报告突发事件信息；②信息的分析、会商和评估制度。县级以上地方各级人民政府应当及时汇总分析突发事件隐患和预警信息，必要时组织有关部门、专门技术人员、专家学者进行会商，对发生突发事

件的可能性及其可能造成的影响进行评估；③上下左右互联互通和信息及时交流制度。

二是建立健全监测网络。具体包括：①在完善现有气象、水文、地震、地质、海洋、环境等自然灾害监测网的基础上，适当增加监测密度，提高技术装备水平；②建立危险源、危险区域的实时监控系统和危险品跨区域流动监控系统；③在完善省市县乡村五级公共卫生事件信息报告网络系统的同时，健全传染病和不明原因疾病、动植物疫情、植物病虫害和食品药品安全等公共卫生事件监测系统。无论是完善哪一类突发事件的监测系统，都要加大监测设施、设备建设，配备专职或者兼职的监测人员或信息报告员。

（三）突发事件的预警制度

预警制度是根据有关突发事件的预测信息和风险评估，依据突发事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展趋势，确定相应预警级别，发布相关信息、采取相关措施的制度。其实质是根据不同情况提前采取针对性的预防措施。具体包括如下内容：

一是预警级别制度。根据突发事件发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度，分为一级、二级、三级和四级，分别用红、橙、黄、蓝色标示。考虑到不同突发事件的性质、机理、发展过程不同，法律难以对各类突发事件预警级别规定统一的划分标准。因此，预警级别划分的标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

二是预警警报的发布权制度。原则上，预警的突发事件发生地的县级人民政府享有警报的发布权，但影响超过本行政区域范围的，应当由上级人民政府发布预警警报。确定预警警报的发布权，应当遵守属地为主、权责一致、受上级领导三项原则。

三是发布三级、四级警报后应当采取的措施。这些措施总体上是旨在强化日常工作，做好预防、准备工作和其他有关的基础工作，是一些强化、预防和警示性的措施。其中，最重要的有三项：①风险评估措施，即做好突发事件发展态势的预测；②向公众发布警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询电话；③对相关信息报道工作进行管理。

四是发布一级、二级警报后应当采取的措施。发布一级、二级警报，意味着事态发展的态势到了一触即发的地步，人民群众的生命财产安全即将面临威胁。因此，这时采取的措施应当更全面，更有力，但从措施性质上仍然属于防范性、保护性的措施。在法律起草过程中，有人提出，这些措施中有的可能会损害人民群众的合法权益，如转移、疏散或者撤离易受突发事件危害的人员并予以妥善安置，转移重要财产；关闭或者限制使用易受突发事件危害的场所，控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所的活动等。回答这个问题，还是要回到立法的总体思路上来，即在特殊情况下如何比较利益大小。在以往的抢险救灾中，常发生因个别人不肯撤离现场导致重大伤亡的情况，有时甚至需要救援人员苦苦哀求一些人撤离，这种情况对突发事件预防危害很大，因此有必要在立法中赋予政府相应的权力，避免因个人的行为导致损害扩大。当然，如果有事实证明突发事件将不会发生或者危险已经解除，应当解除已经采取的有关措施。

（四）突发事件的应急处置制度

突发事件发生以后，首要的任务是进行有效的处置，防止事态扩大和次生、衍生事件的发生。突发事件的应急处置制度包括如下内容：

一是自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后可以采取的措施。这些措施包括：组织营救和救治受害人员，疏散、撤离并妥善安置受到威胁的人员以及采取其他救助性措施；迅速控制危险源，标明危险区域，封锁危险场所，划定警戒区，实行交通管制以及其他控制措施；禁止或者限制使用有关设备、设施，关闭或者限制使用有关场所，中止人员密集的活动或者可能导致危害扩大的生产经营活动以及采取其他保护措施等。

二是社会安全事件发生后可以采取的措施。社会安全事件发生后采取的措施具有较强的控制、强制的特点。这些措施包括：强制隔离使用器械相互对抗或者以暴力

行为参与冲突的当事人，妥善解决现场纠纷和争端，控制事态发展；对特定区域内的建筑物、交通工具、设备、设施以及燃料、燃气、电力、水的供应进行控制；封锁有关场所、道路、查验现场人员的身份证件，限制有关公共场所内的活动等。

三是发生突发事件、严重影响国民经济正常运行时可以采取的措施。严重影响国民经济正常运行的情况主要是指银行挤兑、股市暴跌、金融危机等。在这种情况下，国务院或者国务院授权的部门可以采取保障、控制等必要的应急措施，包括及时调整税率，宣布税收开征、停征以及减税、免税、退税等调控措施；调节货币供应量、信贷规模和信贷资金投向，规范金融秩序，实行外汇和国际贸易等方面的管制措施。

（五）突发事件的事后恢复与重建制度

突发事件的威胁和危害基本得到控制和消除后，应当及时组织开展事后恢复和重建工作，以减轻突发事件造成的损失和影响，尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序，妥善解决处置突发事件过程中引发的矛盾和纠纷。突发事件的事后恢复与重建制度具体包括如下内容：

一是及时停止应急措施，同时采取或者继续实施防止次生、衍生事件或者重新引发社会安全事件的必要措施。

二是制定恢复重建计划。突发事件应急处置工作结束后，有关人民政府应当在对突发事件造成的损失进行评估的基础上，组织制定受影响地区恢复重建计划。

三是上级人民政府提供指导和援助。受突发事件影响地区的人民政府开展恢复重建工作需要上一级人民政府支持的，可以向上一级人民政府提出请求。上一级人民政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况，提供必要的援助。

四是国务院根据受突发事件影响地区遭受损失的情况，制定扶持该地区有关行业发展的优惠政策。

四、关于实施《突发事件应对法》应当抓紧做好的工作

要贯彻好《突发事件应对法》，首要的就是要让社会公众了解这部法律确立的原则和主要制度，宣传这部法律重在提高全社会的危机意识和责任意识；其次要加大培训力度。根据政府工作人员、有关专业人员的不同情况，进行有针对性的培训。培训工作重在提高有关人员应对突发事件的能力；再次要完善制度和机制，对相关的法规、规章和规定进行清理，同时抓紧制定相关的配套规定，完善突发事件应对的领导体制和工作机制，为应对好突发事件提供组织保证。另外要加强协同演练，县级以上人民政府应当加强综合性应急救援队伍与专业应急救援队伍、专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍的合作，加强协同演练，提高协同应急的能力。

（作者单位：国务院法制办副主任，北京 100017）