

## 面对突发事件 我们沉着应对

### ——纪念《中华人民共和国突发事件应对法》颁布实施一周年

杨安华 李洪 唐云锋 中国社会科学院法学研究所研究员 《突发事件应对法》  
起草专家组成员 莫纪宏

新中国第一部应对各类突发事件的综合性基本法律——《中华人民共和国突发事件应对法》已经颁布实施一年了。这部法律为应对突发性公共事件指出了方向，明确了规则，赋予了职权。而我们所要做的，也是必须做的，是如何把法律从“纸上的条文”不折不扣地落到实处。

#### 民族地区如何构建应急处理机制

建立健全社会预警体系和应急机制，是做好突发性公共事件应急处置工作的基础，《中华人民共和国突发事件应对法》对此作出了明确的规定。民族地区因为交通闭塞，经济、技术相对落后以及基于民族传统文化的差异而造成的各民族对危机认识的差异，使得民族地区的危机呈现出多样性与复杂性；同时，各民族在与大自然长期的相处与斗争中形成了各具特色的应对突发事件的能力和经历，所以，民族地区在构建应急处理机制、应对突发事件时，也应体现自己的特色。

科学的民族地区应急处理体系应该是一个由各级政府大力支持并积极参与，同时立足民族地区，利用民间力量、民兵组织及国际资源，既充分运用现代科技力量，又广泛借鉴各民族传统文化，发掘和利用民间传统智慧，以充分调动人民群众主动性与创造性的内源式整合体系。民族地区应急处理体系的构建是一项系统工程，需要政府高度重视与大力支持，整合多学科的力量，以及社会各界的广泛参与。在战略上，应结合目前中国全面建设小康社会与现代化以及实施西部大开发的战略目标，将构建民族地区应急处理体系、提升民族地区政府与社会的应急处理能力作为中国全面建设小康社会与现代化以及西部大开发战略的一项重要内容。

建立和完善适合民族地区的应急处理机制。首先要建立适合于民族地区的应急处理组织结构。我国独特而又复杂的多民族社会文化环境，客观上决定了生活在不同地域的不同民族价值取向、危机意识以及应对突发事件的方法与策略都有较大差异，因此，在构建应急处理组织结构时，除了考虑与国家体系衔接，还必须考虑各民族的具体情况，包括民族文化与地域文化。其次，建立应急处理的资讯系统和决策支援系统。一个比较完善的应急处理资讯和决策支援系统包括资料库、知识系统、规范模型、危机的预警系统、电子资讯技术的应用平台等。这些方面，正是民族地区的薄弱环节。因此，广大民族地区应加大应急处理的资讯系统和决策支援系统建设的力度，把现代资讯技术运用于应急处理之中，依靠科技力量，提高政府应急处理的能力。第三，为民族地区应急处理提供充分的物质和财政资源支援。物质资源和财政资源是政府应急处理的基础，而这二者的匮乏正是造成民族地区应对突发事件能力弱的重要原因，因此需加大物质和财政资源的支持力度。第四，建立有效的应急处理的沟通机制。应急处理过程中的沟通主要包括政府与民众、政府与新闻媒介、政府部门之间以及民众之间的沟通。沟通一定要保障资讯的及时、准确和客观，要保证重要通讯基础设施的安全和资讯沟通渠道的畅通，要建立制度化的资讯公开和发布制度，对民众之间的资讯传播加以有效引导，以防止各种误传和谣言流传。此外，还应加强应急处理意识及应对突发事件的教育。民族地区普遍存在危机意识淡薄的问题，因此，应把应急处理的教育和培训纳入民族地区政府官员和公共管理人员的教育和培训之中，以提高各级政府官员应对突发事件的能力。在基层，一方面要加强对群众的危机意识教育与宣传，并以科学的方法与态度引导群众对于各种突发事件的认识；另一方面利用各种形式对群众进行应急处理知识和技能的传播和

教育, 不仅提高其“自救”能力, 同时增强“共救”与“公救”能力, 在立足于本民族经验的基础上, 用科学的方法来处理突发事件, 从而全面提升应对突发事件的能力。

发扬、借鉴各民族传统文化, 发掘、利用各民族传统智慧。在亲和大自然、适应大自然以及与自然长期的斗争中, 少数民族形成了自己独特的生存能力与适应环境的能力, 也积累了一定的应对突发事件的经验与方法。构建民族地区应急处理体系不能单靠外援式或政府强制式推进, 还要靠民族传统文化与现代高科技的相互结合, 充分发挥民族文化多样性优势, 调动各民族内在的积极性, 让各民族的应急处理成为内源式的应急处理。因为各民族的传统智慧可以将多方力量凝聚起来, 形成稳定、持续的社会动力, 将应急处理的社会活动持续下去。不仅如此, 发掘和利用各民族传统智慧还是成本最为低廉的应急处理手段。传统文化并非孤立地存在, 而是与当地社会的生产和生活有机地结合在一起。传统文化应对特定环境中的突发事件的智慧与技能在付诸应用的过程中, 可以不必借助任何外力推动, 就能持续地发挥作用。

将应对突发性公共事件作为民兵组织的主要职能之一。民兵是中国武装力量的重要组成部分, 是维护国家安全与稳定的一支战略力量。民族地区的民兵组织, 不仅是增进民族团结的纽带, 而且是巩固基层人民政权、维护社会稳定的重要保证。当前, 应该进一步发挥民兵组织应对突发事件的骨干作用, 将应对突发事件技能的训练提高到与军事训练同等重要的地位, 以增强民兵应对突发事件的能力, 从而提高民族地区的应对能力。通过系统的训练, 使民兵成为应对突发性公共事件的专业化团队。

加强国际联系, 借助国际资源。应急处理问题一直是国际社会、国际组织和地区组织十分关注的问题。预防和处置各种各样的危机和灾难一直是联合国长期以来所致力于的事业。在应急处理上, 我们要积极争取国际性的组织和地区性的组织在资金、人员、技术、教育和培训、以及道义上的支援, 同时加强与国际组织在资讯方面的沟通。在中国民族地区, 由于交通不便、经济、技术落后、物质资源匮乏, 当发生重大突发性公共事件时, 加强同国际社会的联系, 借助国际资源, 显得尤为必要。民族地区各级政府应尽可能地建立同国际社会有效的联系与沟通渠道, 未雨绸缪。遇到突发事件时, 通过与国际组织的联系, 取得国际社会的支援, 这样, 不仅能在物资上获得援助, 还能在技术、道义上得到大量支援, 从而顺利战胜危机。

#### 《突发事件应对法》实施一年来的启示

《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)实施一年来, 我国发生了许多重大突发事件, 如今年年初南方低温雨雪冰冻灾害、汶川大地震、三鹿牌婴幼儿奶粉事件等。面对这一系列重大突发性公共事件, 各级政府以《突发事件应对法》为依据, 积极履行相应的法律职责, 取得了一定成绩, 也积累了不少值得总结的经验教训, 其中有几方面的问题应该引起重视。

一是各地应制定相应的实施细则。尽管《突发事件应对法》立法原则比较清晰, 但是, 由于全国各地可能遇到的突发事件的类型不太一样, 所以, 在突发事件应对实践中, 有必要制定一系列针对本地具体情况的实施条例或规定。而目前, 只有北京市根据《突发事件应对法》出台了相应的实施规定, 其他省市的立法工作相对滞后。

二是《突发事件应对法》与调整某类具体的突发事件的法律、法规之间的关系应当相互协调, 在突发事件应对实践中, 应当以特别法为核心, 以《突发事件应对法》所确立的法律原则为指导和补充。在汶川大地震应急中, 《突发事件应对法》的作用受到了政府和社会公众的广泛重视, 但在此之前于 1995 年由国务院颁布的《破坏性地震应急条例》在地震应急中的规范和指导作用却没有得到应有的关注, 由此反映了目前在突发事件应对领域法律适用方面的矛盾和不统一。

三是《突发事件应对法》与突发事件应急预案之间的关系还需要进一步予以澄清。从法律关系上来看, 突发事件应急预案应当依据《突发事件应对法》的规定加以制定, 并且预案主要约束各级人民政府的行为, 但在实践中, 由于全国各地制定应急预案在先, 而《突发事件应对法》颁布在后, 所以, 大量的应急预案并没有与《突发事件应对法》的立法原则和精神完全保持一致,

并且在实践中，应急预案还代行了法律的职能，直接约束了社会公众的行为。这是需要加以认真研究的。

四是《突发事件应对法》对实践中可能出现的突发事件调整力度不够，没有将与突发事件密切关联的紧急状态制度详细加以规定。例如，在汶川大地震后，地震中心区域的政府救灾部门自身已经丧失了救灾的功能，固然就无法再依据《突发事件应对法》的规定来承担相应的应急与救援的法律责任。

五是《突发事件应对法》对于一些具体的法律制度的设计还不是非常到位。例如，该法规定了社会组织和公民个人参与突发事件应急与救援的义务，但是，却没有建立相应的授权制度来赋予参与应急与救援的社会组织和公民个人以必要的处置能力，以及在法律上建立免除一般法律责任的条件，使得突发事件的善后处理工作很容易发生各种纠纷。

六是《突发事件应对法》虽然强调了“比例原则”，限制了政府采取紧急措施的行为，但却没有明确即便在突发事件应对期间也不得侵犯的公民权利，所以，该法的“维权”色彩不强，在实践中很容易被理解成仅仅是政府有权采取紧急权力的法律，而不是保障公民权利的法律。

最后，《突发事件应对法》颁布不到一年的实践表明，该法的主要原则和确立的基本法律理念是比较合理的，能够较好地适应我国目前突发事件应对工作的需要。但由于突发事件在实践中的表现形态是千差万别的，因此，有必要在总结实践经验的基础上及时对该法进行修改和完善。此外，还应当尽快出台与《突发事件应对法》相互衔接和配套的《紧急状态法》。只有从立法上加大力度，才能通过立法为突发事件应对实践提供更好的法律依据和规范保障。