

# 《武汉市突发事件实施办法(草案)》 若干问题研究

戚建刚<sup>1</sup> 郭永良<sup>1,2</sup>

(1.中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073;2.中国人民武装警察部队学院 边防系,河北 廊坊 065000)

**摘要:**当前,武汉正处于经济社会全面快速发展的重要时期,也是突发事件的多发、易发期。武汉市在对《中华人民共和国突发事件应对法》的实施办法进行地方立法时,需根据自身特点及其实际工作需要,重点考虑立法的目标模式、制度模式、调整对象、主线、常态管理与应急管理的转换标准、应急管理体制、公民权利的保障机制、管理学基础以及基本框架和主要制度。

**关键词:**武汉市;突发事件;实施办法;地方立法

中图分类号:D920.4 文献标志码:A 文章编号:1009-3699(2014)01-0007-06

2007年8月30日,第十届全国人民代表大会常务委员会第29次会议通过了《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》)。2007年11月13日,国务院召开贯彻实施《突发事件应对法》电视电话会议,明确要求各省市制定具体实施办法,保障该法的有效落实<sup>[1]248</sup>。作为省会和“较大的市”,武汉市早在2005年就已经建立了突发事件应急预案体系。但是,这还是一个不完善的体系,况且,《突发事件应对法》是在2007年制定的,这就必然会使得该体系某些理念和规定与《突发事件应对法》的精神和规定不一致。因此,很有必要对该体系进行完善。若有必要,则将其废止,制定另外一部更为科学的《武汉市突发事件实施办法》<sup>[2]</sup>。由此,笔者试就拟定《〈武汉市突发事件实施办法〉(草案)》(以下简称《实施办法(草案)》)时涉及的若干问题探讨。

## 一、关于目标模式

目标是设计任何一项制度的前提,是设计者赋予该项制度所欲实现之价值状态。科学界定《实施办法(草案)》的目标模式,既是对处置突发事件理想目标的法律化阐释,又是理性架构草案整体内容的逻辑起点。在选择目标模式的时候,我们难免会遇到不同制度的价值冲突问题,例如,秩序与自由的平衡、公正与效率的平衡、公权力与私权利的平衡、权利冲突中权利位阶的平衡,等

等。但由于突发事件所具有的突然爆发、难以预料、必然原因、严重后果和需紧急处理等特征<sup>[3]</sup>,这就要求我们在应对的过程中要采取非常规、超程序和应急式的管理方式和手段,预期有效地控制和处理危机,恢复社会正常秩序,避免社会恐慌和损失扩大化。

显而易见,针对不确定性、非常规性和难以预见性的突发事件,让立法者陷入困境的莫过于在最大程度地提高各级政府及其职能部门应对突发事件的应急能力和最大限度地保护公民权利这两者的关系上如何取得平衡,即是选择效率模式还是选择目标模式。《实施办法(草案)》如果选择民主模式则可能无法有效应对各类突发事件,如果选择效率模式则可能不利于保护公民的权益。权利保障和行政效率虽然不是截然对立的,但如果脱离维护社会公益而过分强调保障公民个人权利,又确实可能影响应对突发事件的效率。如果为恢复社会正常秩序而片面强调武汉市人民政府及其职能部门的应急权力,则可能会以牺牲公民的正当权益为代价。

由此可见,《实施办法(草案)》在对各种有关突发事件的制度和规范设计上,应尽可能做到效率与民主两者兼顾,既有利于控制武汉市人民政府及其职能部门滥用应急权力,又有利于提高它们应对突发事件的效率。在某些情况下,制度设计可能二者难于兼顾:控权即难于提高效率,提高

收稿日期:2013-09-15

基金项目:教育部“新世纪优秀人才支持计划”资助项目(编号:NECT-11-0745)。

作者简介:戚建刚(1976-),男,浙江杭州人,中南财经政法大学法学院教授,博士生导师,主要从事行政法研究。

效率即难于控权。对于这种情况,则应具体情况具体分析。例如,在应对突发事件期间,赋予武汉市政府及其职能部门充分的应急权力是理所当然的,包括中止正常状态下的武汉市有关法规、规章部分条款在发生突发事件区域内适用的权力;行使行政处罚权或者采取要求公民、法人和其他组织履行有关义务时,可以简化调查取证、陈述、听证等法定程序等。这对于及时、有效制止突发事件处置过程中的各类违法行为以及迅速恢复正常的社会秩序是极为必要的,但这并不意味着武汉市人民政府及其职能部门可以片面追求效率而不顾相对人的权益。它们在采取应对突发事件的措施时,应当遵守比例原则,即紧急措施应与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择对相对人权益损害最小的措施。它们虽然可以限制或中止相对人某些基本权利,但相对人法律面前人人平等的权利以及生命权等却不能被中止。《实施办法(草案)》如果这样设计,就可以同时兼顾提高行政效率和控制行政权力以保护相对人权益两方面的目标,这种目标模式既不是完全的效率模式,也不是完全的民主模式,而是一种介于二者之间的混合模式。

## 二、关于制度模式

从国内外有关突发事件应对研究及实际立法情况来看,更多学者将精力和关注点放在如何对突发事件进行“分类”、“分级”、“分期”管理上<sup>[4]</sup>,并在此基础上逐渐形成了系统的全面管理理论及实践,其基本思想就是对突发事件的全过程进行监控和应对<sup>[5]</sup>。围绕如何控制和消除突发事件的危害,实践部门和学界逐渐取得一致认识,即形成了以突发事件全过程管理及处置为基础的突发事件应对体系。因此,《实施办法(草案)》在制度模式选择上也应以上述体系的构建为目标。从理论上讲,为实现该目标,制度模式可以有两条设计主线:一是以突发事件的发生和发展过程为制度设计主线;二是以应对突发事件的机制为制度设计主线。从当今已制定了统一的突发事件应对法的国家来看,有的国家侧重于第一条设计主线,有的国家侧重于第二条设计主线。在上述两种制度模式下,又有预防准备模式和应急处置模式两种类型。相对于应急处置模式,预防准备模式具有前瞻性、问题性、风险性和效能性等方面的优势,这也是《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》对于突发事件的预防和应急准备,用

近三分之一的条款进行具体规定和制度设计的原因所在<sup>[6]</sup>。综上所述,笔者认为,建立健全有效的突发事件预防与应急准备制度,是减少突发事件发生、降低突发事件损害和做好突发事件应急处置工作的前提和基础,因此,武汉市《实施办法(草案)》应是上述两条主线的有机结合,并侧重立足于预防准备模式构建草案的各项制度,不仅要体现在条款的数量上,更要体现在制度的整体架构上。

## 三、关于调整对象

《实施办法(草案)》的调整对象是一个需要认真研究的问题。草案对调整对象的规定是否直接沿用《突发事件应对法》的规定即可?众所周知,《突发事件应对法》主要从三个方面来明确它的调整对象:第一,对突发事件在形式上进行分类;第二,对突发事件予以实质上的界定;第三,明确突发事件与紧急状态的关系。

首先,在形式分类方面,《突发事件应对法》依据突发事件发生的诱因在第3条第1款将其规定为四种,而没有包括经济危机。应当说该法的这种界定窄于世界上其他国家的紧急状态法典的规定。经济危机无论在表现形式还是在应对措施上都具有特殊性和专业性,《突发事件应对法》没有将其作为单独一类突发事件加以规范实属重大缺憾。笔者认为,《实施办法(草案)》应当弥补这一不足,将经济危机纳入调整范围,这样处理既不违反《中华人民共和国立法法》的规定,也不与《突发事件应对法》相冲突。

其次,在实质界定方面,《突发事件应对法》第3条第1款在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件上加了一些限定词,如“造成或者可能造成严重社会危害”、“需要立即应对”等。那么何为“严重”?何为“可能”?该法则交由行政机关自由裁量。该法对突发事件实质要件的界定存在诸多的不确定概念,有可能会行政机滥用紧急权力。因此,《实施办法(草案)》应当在这一方面有更大作为,对《突发事件应对法》的一些不确定法律概念进一步作具体规定。

再次,在与紧急状态的关系方面,《突发事件应对法》是否调整紧急状态呢?根据该法第69条的规定,紧急状态被排除在外。也就是说,如果在我国发生了能够引起紧急状态的严重突发事件,那么就不适用《突发事件应对法》,而适用于宪法或其他法律(如《中华人民共和国戒严法》)。将紧急状态排除在适用范围之外,堪称《突发事件应对

法》的一大“特色”。因为,当前困扰我国政府和人民的并不是那些导致公民基本权利大规模减损的紧急状态,而是介于紧急状态与常态事件之间的一般的和局部的突发事件。因此,为优化立法资源,其将紧急状态排除在外。

那么武汉市《实施办法(草案)》是否应当详细规定紧急状态呢?笔者认为,尽管《突发事件应对法》在该问题的规定上存在许多不足,然而由《实施办法(草案)》加以规定是不恰当的,主要是因为紧急状态涉及到国家宪法层面的诸多问题(如军事机关),因此,只能按照《突发事件应对法》的规定加以沿用。通过以上分析,笔者认为,对于《实施办法(草案)》的调整对象,并不是简单地沿用《突发事件应对法》的规定,而应当将经济危机纳入调整范围,并对不确定的法律概念进一步具体化。至于紧急状态,则沿用《突发事件应对法》的规定。

#### 四、关于主线

从比较法的角度来看,世界上已制定统一的紧急法典的国家,一般遵循两条基本立法主线,即在横向上依据紧急事态的类型,在纵向上依据紧急事态的生命发展周期。《突发事件应对法》采用以纵向主线为主、横向主线为辅的方式来安排其篇章结构和条文体系。该法第一章“总则”和第六章“法律责任”属于一般内容。主体部分是第二至第五章,依次为“预防和应急准备”、“监测与预警”、“应急处置与救援”和“事后恢复与重建”。显然在篇章的编排上,立法者是根据突发事件的生命发展周期来布置的,在结构上十分完整和严密。而在篇章内部的条文规定上,则依据突发事件的类型来设置,如第四章分别规定了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件发生后,规定了行政机关可以采取的应急措施,在脉络上十分清晰。应当指出,该法所遵循的立法主线是相当科学的,这也是这部法律在立法技术上的一大特色。笔者认为,《实施办法(草案)》直接沿用《突发事件应对法》所规定的立法主线即可。

#### 五、关于常态管理与应急管理 管理的转换标准

常态管理与应急管理的转换标准包括两个层面:一是当突发事件发生时,依据什么尺度才能允许武汉市的行政机关从常态管理进入到应急管理;二是当突发事件造成的危害减轻或消除时,武汉市的行政机关怎样才能立即结束应急管理从而

恢复到常态管理<sup>[7]</sup>。常态管理与应急管理的转换标准之所以重要,这是因为涉及到行政应急管理的有效性、公民基本权利的保障和防止行政应急权力的滥用等问题。可以这样认为,转换标准问题其实就是应急管理与常态管理的拐点或临界点。因此,这一问题必须纳入法律的框架。那么《实施办法(草案)》应当如何规定这一问题呢?要回答这一问题,首先需要分析《突发事件应对法》的规定。

从《突发事件应对法》的相关规定来看,该法具有以下三方面的特点:第一,对于应急管理向常态管理的转换标准,它规定得比较简单,即在第47条第2款规定,有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经解除的,发布警报的人民政府应当立即宣布解除警报,终止预警期,并解除已经采取的有关措施。第二,对于常态管理向应急管理的转换标准,该法规定得比较复杂,并没有一个统一的划分标准。这是因为突发事件发生的类型、区域和程度不同,立法者很难规定何时能够进入应急管理状态。它首先将突发事件分为可预见和不可预见两类,对于可以预见的突发事件,其规定了预警制度。预警期就是常态管理向应急管理的转换标准。该法第43条规定,可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时,县级以上地方人民政府决定并宣布有关地区进入预警期。对于不可以预见的突发事件,则以突发事件的发生作为由平时管理进入应急管理转换的界标。第三,该法对两类转换标准的规定是原则性的,并采用一种准用他法型的立法方式,即通过援引其他法律、法规,特别是应急预案的规定来加以实现。也就是说,该法以准用他法的形式,将如何划分预警级别等涉及到较强技术性的问题留给其他规范性文件(如应急预案)来规定。

笔者认为,对于常态管理与应急管理的转换标准,《实施办法(草案)》直接沿用《突发事件应对法》的规定即可。当然如果为提高应急预案的时效性,《实施办法(草案)》也可以作一些原则性的规定。

#### 六、关于应急管理体制

《实施办法(草案)》无疑需要对应急管理体制作出详细规定。这里有两个问题,一是《突发事件应对法》已对国家应急管理体制作了科学规定,这是否会导致《实施办法(草案)》在此方面没有规定的空间;二是如果《突发事件应对法》关于应急

管理体制的规定存在缺陷,那么《实施办法(草案)》应当如何规定。

对于第一个问题,分析《突发事件应对法》关于行政应急管理体制的规定,存在两方面不足:一是综合性应急机构的设置缺乏专门性和针对性。《突发事件应对法》在第4条规定了以“块”为主的行政应急管理体制,即在我国承担综合性应急职权和职责的机构是一级人民政府。然而,这一规定虽在“权威性”方面实现了充分的合法性,但在专业性上却先天不足;二是临时性应急机构的设置缺乏持久性。临时性导致了法律责任的承担机关缺位,无法严格实现“问责”制,且实用倾向浓厚、规则意识淡薄,不利于突发事件应急处理经验的积累,也不利于突发事件应对的法制化。因此,《突发事件应对法》对我国应急管理体制的规定依然存在不足,这就为《实施办法(草案)》提供了拓展空间。

对于第二个问题,笔者认为,《实施办法(草案)》要根据应急管理的实际情况进行精心设计和周密安排。这里要明确“虚”“实”结合原则、综合性和协调性应急结构的重设及其法律定位等内容。

第一,遵循“虚”“实”相结合之原则。所谓“实”,就是成立武汉市应急委员会,并设置委员会办公室作为常设机关,负责日常工作。所谓“虚”,就是指应急委员会的领导集体由中共武汉市委和武汉市人民政府主要领导及其相关职能部门负责人所组成,在常态下只作虚设,只有当突发事件的危害性超出应急行政机关的处置能力时,这个常态下的领导集体才转化成应急委员会的领导集体,并行使法定的职权和职责。

第二,综合性和协调性应急机构之重设。根据武汉市行政管理体制的特点,综合性和协调性应急行政机构应当包括两个层次,即武汉市应急委员会和各区(县)应急委员会。这些应急委员会应分别设有相应的办公室。

第三,综合性和协调性应急机构之法律定位。武汉市应急委员会的领导集体由武汉市市长和中共武汉市委常委成员组成,武汉市市长为应急委员会主任。该领导集体是一个相对“虚”的集体,即只有出现了需要由该委员会处理的特别重大的突发事件(通常是超出了武汉市各个职能部门应急主体所能承受的能力)时,该集体才转变为应急领导集体,其主要权力包括最高决策权、指挥权、领导权和协调权。应急委员会设有办公室。办公室是常设机构,但不是独立的行政主体,具有一定

的经费并配备相应的编制。

## 七、关于公民权利的保障机制

如何在《实施办法(草案)》中设计对公民权利予以保障的机制,以便在公益与私益、效率与民主之间保持适度的平衡是一个相当重要的问题。笔者认为,它至少应当作以下规定。

### 1. 明确规定公民享有补偿的权利

武汉市人民政府及其职能部门为应对突发事件征收公民、法人或者其他组织的财产应当依法给予补偿;征用公民、法人或者其他组织的财产应当及时返还,不能返还或者财产毁损的,应当依法给予补偿。在应急管理过程中,不论是公民财产的所有权进行了转移,还是使用权发生了临时的变化,公民都能够依法获得补偿。对于是否为完全补偿、适当补偿,还是公平补偿,则取决于有关法律、法规的具体规定。

### 2. 明确规定公民享有通过行政诉讼或行政复议维护自身合法权益的权利

《实施办法(草案)》应当规定:在应对突发事件期间,人民法院不能正常行使审判职能,或者公民、法人、其他组织无法提起诉讼的,适用有关法律关于时效中止的规定;武汉市人民政府及其职能部门不能正常办理行政复议案件,或者公民、法人、其他组织无法申请行政复议的,申请行政复议的期限自应急处置工作结束之日起继续计算。也就是说,在处置突发事件期间,如果人民法院(行政复议机关)能够正常工作,相对人也能正常提起诉讼(申请行政复议)的话,则按照常态管理下的行政诉讼(行政复议)程序进行。只有当突发事件已经造成人民法院(行政复议机关)无法正常行使审判权,并且相对人也无法行使行政诉权(复议请求权)时,行政诉讼程序才能适用时效中止的规定。

### 3. 明确规定武汉市及其职能部门的法律责任,间接保护公民的合法权益

从行政法理论上讲,对行政机关行使应急权力的法律责任进行设定,其实就是对公民合法权益的间接肯定。《实施办法(草案)》应当详细列举武汉市人民政府及其职能部门应急权力违法的具体情形,并规定相应的法律责任。如违法征收和征用公民、法人或者其他组织财产的;对被征收和征用财产的公民、法人或者其他组织不按规定给予补偿的;滥用职权侵犯公民权利和自由并造成损害的;未按规定报送、通报、公布有关突发事件信息的;私分或变相私分应急救援资金、物资的,

等等。对这些情形作出具体规定,其实就是要保障公民的财产权、人身权、知情权、获得救助权等权利不受应急措施的侵害。

#### 4.明确规定采取应急措施应当遵循比例原则

行政主体所采取的措施与要达到的行政目的之间必须具有合理的对应关系。行政机关行使行政权在侵犯公民权利时,必须有法律依据并服从法律规定,同时必须在侵害公民权利最小的范围内行使。行政机关的行政行为除符合行政目的并不得逾越必要范围之外,尚须与达成的行政目的之间保持一定的比例,否则即属滥用职权的行为。因此,该法应通过明确规定,调整好应急活动中目的和实现目的的手段之间的关系,以及公民的自由权利与公共利益需要的关系<sup>[8]</sup>,从而选择最有利于保障公民权利的应急措施。

## 八、关于管理学基础

笔者认为,《实施办法(草案)》应当充分吸纳当前突发事件管理研究的成果,并集中体现对突发事件的“分类”、“分级”与“分期”管理原则<sup>[9]</sup>。可以说,这部立法性法规的基本制度之设计,或者结构体系之安排,都应当以该项原则为基础。

### (一)“分类”、“分级”与“分期”原则之释义

#### 1.突发事件之“分类”

对突发事件予以科学分类,是突发事件管理的基础,也是《突发事件应对法》立法的前提。从国家突发事件管理的有效性和《突发事件应对法》的立法科学性角度出发,将突发事件分为五类,即自然灾害类、事故灾难类、突发公共卫生事件类、突发社会安全事件类和经济危机类<sup>[10]</sup>。

#### 2.突发事件之“分级”

对突发事件予以分级,是从政府应急管理能力的有效性和尽最大限度地维护公民、法人和其他组织的合法权益角度出发的。根据政府的应对能力以及突发事件的影响范围、紧急程度和损失后果等标准,将其分为四级,即一般、较大、重大和特别重大。

#### 3.突发事件之“分期”

突发事件之分期,是建立在突发事件的生命发展周期之基础上的。当代突发事件管理理论认为,每一个突发事件都会经历潜伏、发生、发展和死亡的周期,对突发事件的管理不应该局限于其生命周期中的某一个阶段,而应当着眼于全过程。例如,美国堪称贯穿“突发事件生命周期”理念于城市突发事件应对实践的楷模,美国联邦危机管理署将突发事件的生命周期分为四个阶段,即预

备阶段、应对阶段、恢复阶段和缓解阶段<sup>[11]</sup>。根据突发事件管理理论和美国的实践经验,我们可以将突发事件分为预警期、应急期、缓解期和重建期四个阶段。每一个阶段,政府都将采用不同的应急措施。

### (二)“分类”、“分级”与“分期”原则在《实施办法(草案)》之展开

#### 1.应当体现在对管辖制度的规定之中

首先,《实施办法(草案)》在规定武汉市人民政府的管辖范围时,应以突发事件的“分级”原则作为依据,即一般突发事件由区(县)级人民政府领导,较大突发事件由市级人民政府领导,重大突发事件由省级人民政府领导,特别重大的突发事件则由国务院领导。这样安排的一个基本假设是,政府的行政级别越高,应对突发事件的能力就越强,也就应当管辖较严重的突发事件。其次,在规定武汉市人民政府与职能部门(“条”“块”之间)的管辖关系上,应以突发事件的“分类”原则作为依据,即对于专业性、技术性强的突发事件(如突发公共卫生事件)以上级人民政府的职能部门为主要应对机关,下级人民政府积极配合和指导;对于专业性、技术性不强的突发事件(如突发社会安全事件)则以人民政府作为领导机关,其有关职能部门进行积极配合和协助。

#### 2.应当体现在对行政机关应急权力的配置之中

对行政机关应急权力的配置可以说是《实施办法(草案)》的重点和难点问题。那么如何将种类复杂、性质各异的应急性权力予以科学配置,从而既能有效应对各类突发事件,又不会过度侵犯公民、法人和其他组织的合法权益?要达到这一效果,就需要遵循突发事件的“分类”、“分级”和“分期”原则。

## 九、关于基本框架和主要制度

### (一)基本框架

从法律规制和管理操作的角度,《突发事件应对法》将突发事件界定为“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”。其中第3条第1款又按照社会危害程度、影响范围等因素,将自然灾害、事故灾难、公共卫生事件划分为特别重大、重大、较大和一般四级。其中第2条又将突发事件应对的一般过程明确界分为“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”四大基本阶段<sup>[1]249</sup>。

上述法律规定实际上为包括武汉市在内的地方二次立法框定了逻辑起点。沿着该逻辑起点出发,就突发事件应对立法的省份和城市,其实施办法或者条例基本框架大同小异。就目前的地方立法情况而言,除重庆、广东、辽宁以外,其他省市地方立法均沿用了《突发事件应对法》的立法框架。按照《突发事件应对法》的内在逻辑,笔者认为《实施办法(草案)》的基本框架应当包括第一章“总则”、第二章“预防与应急准备”、第三章“监测与预警”、第四章“应急处置与救援”、第五章“事后恢复与重建”、第六章“法律责任”、第七章“附则”等内容。

## (二)主要制度

在拟制《实施办法(草案)》时,除法律保留事项、中央国家机关的职权事项、限制公民基本权利的事项等不宜作出规定外,针对《突发事件应对法》对突发事件的应对工作任务已做原则规定但尚无有关法律、法规予以具体化,或者对建立某项制度已提出明确要求而该制度尚未建立的情形,武汉市人大常委会、武汉市人民政府及其有关部门应积极履行法定职责,在草案中研究制定相关制度,并重点就贯彻和落实《突发事件应对法》的授权性规定以及应对突发事件的程序性制度、保障性制度和补充性制度进行规定。在这里需要指出的是,武汉市在制定《实施办法(草案)》时需要明确其立法的功能和作用,做到细化《突发事件应对法》原则性规定、补充个别条款、因地制宜创立新规则。据此,《实施办法(草案)》应具体包括以下主要制度。

### 1. 应急状态的确定与宣布制度

它是指突发事件或危险出现后,由武汉市人大及其常委会和武汉市人民政府依照法定程序和期限审查、认定突发事件存在之状况,决定武汉有关地区进入应急状态并加以宣告的制度。

### 2. 应急状态的实施制度

它是指突发事件宣布后,武汉市人民政府及其特定的行政机关采取紧急措施应对紧急突发事件的制度。

### 3. 应急状态的更正与延长制度

它是指武汉市人大及其常委会和武汉市人民政府变更应急状态或延长应急状态的制度。

### 4. 应急状态的撤销制度

它是指在应急状态期限届满前,武汉市人大及其常委会和武汉市人民政府认为没有必要继续实行应急状态,自行提前中止或请求相应中央国家机关提前中止应急状态的制度。

### 5. 应急状态的终止制度

它是指应急状态期限届满后,武汉市人大及其常委会和武汉市人民政府认为实施应急状态的目的已经达到而宣布结束应急状态的制度。

### 6. 突发事件的信息预警制度

它主要包括危险源及危险区域的调查、登记和监控制度以及突发事件风险评估制度、突发事件信息报告员制度、突发事件监测制度、突发事件预警制度、突发事件信息发布制度等。

### 7. 突发事件的应急储备制度

它主要包括应急预案、应急知识培训和普及、应急演练、救援队伍建设、应急资金和物资准备以及应急设施维护等制度。

### 8. 突发事件的内部协调制度

为了提高政府处理突发事件的能力,必须建立某种有效的协调制度,即在武汉市人民政府内部建立一个可以对各个部门发布命令的专门机构。目前武汉市设置的部门是突发事件应急委员会<sup>[12]</sup>。

### 9. 突发事件的社会支持制度

《实施办法(草案)》对于在实际操作过程中公众(包括民间组织、志愿者、非政府组织等)如何参与、哪些阶段参与以及如何保护公众参与等法律实践中的问题,需要在草案中通过条文规定予以明确<sup>[13]</sup>。此外,也可以建立武汉市人民政府与其他政府的合作机制,例如香港模式——合作式突发事件应对机制的构建<sup>[14]</sup>。

### 10. 突发事件的事后恢复与重建制度

这一制度主要包括事后基础设施的恢复与重建制度、纠纷妥善解决制度、心理救助制度、后期评估制度、事后奖惩制度等。

### 11. 应急预案制定修改程序制度

《突发事件应对法》规定预案制定机关要根据实际情况的变化适时修订预案的内容。因此,武汉市在草案制定中可以对预案的制定程序、制定标准、演练评估、修订完善等方面结合该市实际情况进行明确要求,对启动条件、部门职责等内容进行规定,为应急活动的开展提供有效指导。

## 参 考 文 献

- [1] 李程伟.北京市突发事件应对地方立法的逻辑思路[M]//段霞,孟祥青.城市安全:首都国际化进程研究报告,北京:中国经济出版社,2010.
- [2] 于安.《突发事件应对法》的实施问题[J].理论视野,2009(4):44-45.

(下转第38页)

的东西)获得整体提升的人。而“全面发展”就是“以全面的方式……占有自己的全面的本质”<sup>[14]</sup>。

综上所述,马克思所言的“人的全面发展”,是现实的个人以全面的方式占有自己的全面的本质,从而成为一个整体的人。不过,马克思直言资本主义的资本逻辑和物化现实所造就的人,一定是畸形的单面的人,只有在共产主义“共同体中,个人才能获得全面发展其才能的手段”<sup>[1]119</sup>。也只有到了共产主义高级文明社会,到了“外部世界对个人才能的实际发展所起的推动作用为个人本身所驾驭的时候”<sup>[2]330</sup>,人才能成为全面发展的人、完整的人。

“以人为本”,具体以最广大人民群众的根本利益为出发点和归宿,是中国特色社会主义理论体系最根本的特征。因而,人的解放和人的全面发展是我们理论自信的价值旨向。

#### 参 考 文 献

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [2] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,1960.
- [3] 奥古斯特·科尔纽.马克思恩格斯传:第1卷[M].管士滨,译.北京:三联书店,1963:173.
- [4] 马克思.1844年经济学-哲学手稿[M].北京:人民出版社,2000.
- [5] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第30卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [6] 俞吾金.对马克思实践观的当代反思[J].哲学动态,2003(6).
- [7] 吴晓明.试论马克思哲学的存在论基础[J].学术月刊,2001(9).
- [8] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [9] 俞吾金.实践与自由[M].武汉:武汉大学出版社,2010:16.
- [10] 孙伯鍈,张一兵,唐正东.“历史之谜”的历史性剥离与马克思哲学的深层内涵[J].南京大学学报:哲学·人文科学·社会科学版,2000(1).
- [11] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第20卷[M].北京:人民出版社,1971:673.
- [12] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第47卷[M].北京:人民出版社,2004:330.
- [13] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:241.
- [14] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,2002:303.
- [责任编辑 李丹葵]
- (上接第12页)
- [3] 秦启文.突发事件的管理与应对[M].北京:新华出版社,2004:5.
- [4] 杨海坤,吕成.迈向宪政背景下的应急法治——《突发事件应对法》颁布后的思考[J].法治论丛,2008(1):67-74.
- [5] 温志强.社会转型期中国公共危机管理预防准备机制研究[D].天津:天津师范大学,2009:3.
- [6] 马怀德,李程伟,张永理,等.突发事件应对的地方立法创新:对北京范本的解读[J].国家行政学院学报,2008(4):13-16.
- [7] 陈泽伟,王玉娟.制定突发事件应对法的新意[J].瞭望新闻周刊,2006(16):26-27.
- [8] 周佑勇.行政法基本原则研究[M].武汉:武汉大学出版社,2005:54.
- [9] 戚建刚.突发事件管理中的“分类”、“分级”与“分期”原则[J].江淮学刊,2006(6):148-160.
- [10] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理——转型期中国面临的挑战[M].北京:清华大学出版社,2003:32.
- [11] 赵成根.国外大城市危机管理模式研究[M].北京:北京大学出版社,2006:99-100.
- [12] 王乐夫,马骏,郭正林.公共部门危机管理体制:以非典型肺炎事件为例[J].中国行政管理,2003(7):23-27.
- [13] 马怀德.修改《突发事件应对法》的几点建议[J].理论视野,2009(4):42-46.
- [14] 岳经纶,李甜妹.合作式应急治理机制的构建:香港模式的启示[J].公共行政评论,2009(6):81-95.
- [责任编辑 梅全亮]