和谐社会视野下的政府危机管理体制

——由松花江水污染事件引发的思考

吴彦

(河海大学 法律系,江苏 南京 210098)

摘要:以和谐社会建设理论为视野,阐述了政府危机管理的含义,在此基础上审视了我国的立法现状,并分析了我国政府危机管理的缺陷,进而加以合理的制度设计,以提高政府的危机管理能力,确保和谐社会的实现。

关键词:松花江水污染 和谐社会 危机管理 应急法制

中图分类号: D90-052 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-4970(2006)03-0035-05

构建和谐社会是一个长期渐进的过程,政府作为构建和谐社会的主体,承担着主要的责任。是否具有很强的危机管理能力是衡量一个政府能否构建起和谐社会的重要标准。从松花江水污染事件可以看出,当前我国政府危机管理还存在诸多缺陷。因此,必须加强政府危机管理的理论研究,完善国家公共应急法制体系与组织体系和机构,建立良好的危机管理信息交流机制,以确保危机管理能力的全面提高,从而为构建和谐社会奠定坚实的基础。

一、和谐社会理论的提出及其对建立政府危机管理体制的内在要求

中国共产党十六届四中全会,确定在中国“促进社会公平和正义”,建立社会主义“和谐社会”的目标^①。社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。在理论上,这是我国执政党自实行社会主义市场经济——建设社会主义法治国家——全面建设小康社会之后提出的又一个具有历史和现实意义的战略决策。在战略意义上,“和谐”这一颇具东方智慧的词语进入了中国执政党的重要文件,成为重要的执政理念。同时,“和谐”将对政府公共管理乃至社会生活的诸多方面产生潜移默化的影响。

“和谐”这一中国式的传统人文精神有望在构建和谐社会的伟大实践中得到淋漓尽致的彰显和实践。人与自然的和谐、人与人的和谐、人与社会的和谐以及政治局面的安定和谐等;“和谐社会”理想正

在变为美好的现实。政府是构建和谐社会的主体,承担着最主要的责任。和谐社会首先是人本社会,是尊重权利、崇尚人文关怀的人本社会。对于一个社会和这个社会的每一个成员而言,安全问题构成其生存的最基本条件。政府的社会管理和公共服务是政府职能转变的两大主题,政府职能的转变又是构建和谐社会的本质要求。

2004年以来,我国频发重大环境事故。2004年3月,四川沱江发生因川化技改项目违规生产造成的严重污染事故,由于水质严重污染,内江、简阳、资阳三地城乡自来水公司停止取水和供水。2005年11月,中石油吉林化工公司双苯厂爆炸事故,导致100t左右的强致癌物质苯、硝基苯流入河中。受污染的流域包括黑龙江省境内的松花江约700km,也影响了俄罗斯的阿穆尔河(即我国称黑龙江)流域。因此,此次事故是重特大环境污染事故,而且涉及他国利益,具有国际环境争端的性质。重大环境事故频发是我国目前经济社会生活中一个特点,很多行为对公共安全乃至社会秩序造成了严重的威胁,却没有引起人们的足够警惕。各种危机的频繁出现,给和谐社会的建设带来前所未有的挑战。和谐社会并不是完全消除了社会矛盾和利益冲突的社会,而是一个通过一定的方式和手段能够将社会矛盾和冲突调控在合理限度内,从而使人与人、人与自然之间能够和谐相处的社会。

“凡事预则立,不预则废”。实践证明,健全政府危机管理机制有利于最大限度地避免或减少危及公共安全事件的发生。如何高效有序地应对突发的重

收稿日期 2006-01-20

作者简介 吴彦(1981—)男,江苏南京人,硕士研究生,从事环境与资源保护法学研究。

①中共中央关于加强党的执政能力建设的决定. <http://www.china.com.cn/> [2004-09-27]

大公共安全事件,是对每一个政府的能力乃至权威的挑战和考验。就政府而言,应当有条不紊而又高效地启动并运转危机管理程序,健全应急处理机制,制订并实施危机管理方案。建立政府危机管理机制是构建和谐社会的保证。

二、政府危机管理的涵义及我国的立法现状

1. 政府危机管理的涵义

危机是指对公共安全、社会稳定、国家政权有较大影响的突发事件或状态。众多的学术观点中最为准确地反映危机概念的是美国学者罗森豪尔特的定义:“对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下,必须对其做出关键决策的事件”^[1]。这个定义强调了危机的3个要素:威胁性、不确定性和紧迫性。通常情况下,一国一旦陷入全面的社会危机,国家政治生活和社会生活秩序便处于极度的紊乱状态,各类社会矛盾总爆发,并时常以暴力的形式表现出极为激烈的对抗性。这是一种集体的、与国家法制秩序相对立的、公共危险度极强的非常状态,使得正常的政府管理不仅难以奏效,并往往使现行政府体制面临挑战甚至陷于崩溃^[2]。政府危机管理就是指为了应对突然爆发的威胁甚至危及政府行政、社会生活和群众利益的重大事件或灾难,政府在常态管理的基础上,采取的非常态管理措施与程序。在很大程度上,危机管理已经成为政府公共管理的一项重要职能,也是对政府提高构建和谐社会能力的重大考验。

在人们所遇见的危机中,有的由自然灾害(如地震、干旱等)所造成,有的由社会原因所导致(如社会动乱、恐怖活动等)。其性质可以分为两类:一类是具体行为规范、标准操作不当和自然灾害所造成的危机,如煤矿瓦斯爆炸事件、食物中毒事件等。这类危机通过一般性的危机管理之后,不会造成致命性的社会危机^[3];一类是由于基本价值观念或社会制度基本结构发生剧变的危机,如前苏联1989年解体事件、美国“911”事件等。这类危机无法在常态的社会管理下得到消解,只能依赖于非常态的社会管理体制。而这些危机事件的诱因大都是来自潜在的各种社会矛盾与社会问题积聚激化后的表现形式,对于构建和谐社会是一种长期的、潜在的威胁。

2. 我国政府危机管理的立法现状

我国《宪法》未规定紧急状态制度,只是在第62条、第67条规定了全国人大及常委会宣布战争状态的权力,第89条规定国务院决定戒严的权力。2002年以前,我国仅在《水污染防治法》、《防洪法》、《防震减灾法》、《环境保护法》等法律中零散地规定了关于

处理突发事件和紧急情况的法律规范。2002年的SARS危机引起了政府对危机管理的高度重视,国务院于2003年5月颁布施行了《突发公共卫生事件应急条例》。此后的3年时间里,各类应急性法律法规相继颁布。截至2006年3月,国家已经出台涉及突发事件应急法律35件、行政法规36件、部门规章55件、党中央、国务院及部门文件113件^[4]。应该说,这些法律法规的相继出台,为我们预防各类灾害和应急处理各种灾害事故,提供了法律基础和执法依据。

目前我国法律、行政法规、规章和文件建立了几种突发事件应急制度,主要包括三大类:第一类是现行宪法对战争、动乱、暴乱或者严重骚乱引起的紧急状态作了原则规定。香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法也有相应规定。如《中华人民共和国戒严法》(以下简称《戒严法》)根据宪法的有关规定,对实施戒严的具体问题作了明确规定。第二类是对自然灾害和疾病控制的危机管理机制,包括防震减灾危机处理机制、防洪救灾危机处理机制、核事故处理机制、传染病防治危机处理机制等等,这些危机管理机制分别由《国家突发公共卫生事件应急预案》、《国家自然灾害救助应急预案》、《国家处置重、特大森林火灾应急预案》、《破坏性地震应急条例》等加以规定的,第三类是处理社会动乱的戒严制度,不仅宪法对戒严制度加以了明确地规定,还专门制定了《戒严法》、《国防法》等法律来规定防止动乱和一旦发生战争如何处理相关的社会危机问题。由于没有统一的规定各种危机事件的“政府危机管理法”,所以导致了政府在处理不同危机事件时所根据的法律依据有所差异,政府所能采取的紧急应急措施也不尽一致,特别是这种以部门和专业危机处理模式为基础的危机管理机制不可能应付灾害并发的的问题,如果同时发生一种以上的危机事件,政府就没有办法依法迅速建立统一的危机处理机构。

我国突发性公共事件的频发迫使政府必须采取各类应急措施加以有效应对。于是,政府拟定了国家突发性公共事件应急预案体系,主要包括四类,即国家突发性公共事件总体应急预案、国家专项应急预案、国务院部门应急预案和省(直辖市)级总体应急预案。但是,基于国家突发性公共事件应急预案种类繁多,针对同一类型突发事件,不同应急预案体系并不完全统一,有时甚至存在冲突。既然国家环保总局、黑龙江省政府、哈尔滨市政府对突发性环境应急预案的法律效力尚未确定,那么依据这些预案所启动的环境应急机制的法律依据当然也就是模糊不清的。全国人大环资委法案室主任孙佑海教授认为,松花江污染和松花江的污染对我们的污染损害立法起到催生作用^[5]。他认为松花江的污染受害者是确定的,但是对于损害的赔偿、国家的责任以及今后的

预防工作都会产生一系列问题,需要进行长期的研究才能解决。

三、从松花江水污染事件 看我国政府危机管理体制的缺陷

因松花江水受到苯污染而停水四天的哈尔滨市于2005年11月28日晚恢复供水,松花江哈尔滨四方台水源地的水质已达到中国国家标准。受污染的水体之后向俄罗斯流去,由于冬水面结冰的缘故,污染团于11月19日才抵达中俄的界河黑龙江。该事件由大型国有企业中石油吉林化工公司双苯厂引发,但造成的巨大的经济损失由谁补偿?有关行政部门在事故与危机处理中的责任如何追究?这些都引发我们对我国政府危机管理法制的深入思考^[6]。目前来看,我国的政府危机管理体制主要存在三方面问题。

1. 国家公共应急法制不健全

一是现行宪法没有确立统一的紧急状态制度。中国现行宪法仅对戒严、动员和战争状态等几个问题分别作了原则规定,缺乏适用于各类突发事件引起的紧急状态的统一规定。二是缺乏统一的紧急状态立法。紧急状态法的核心是要解决给予政府特别授权和对公民权利予以适当保护与救济的界限问题。例如,由谁决定和宣布进入或者解除紧急状态?由哪一个机构负责综合协调工作?政府为应对危机享有哪些权力?对哪些公民权利可以限制?社会成员应当承担哪些责任与义务?因政府采取紧急措施对公民、法人和其他组织造成的财产损失应当如何补偿?对由各种紧急状态所带来的这些共性问题,美国、英国、法国、俄罗斯等一些国家都是通过制定紧急状态法解决的。中国没有统一的紧急状态法,对由各种紧急状态所带来的共性问题缺乏统一规定。在出现紧急状态后,容易产生政府与社会成员、中央与地方的责任不清,行使权力与履行职责的程序不明,应急措施不到位等问题,影响及时有效应对突发事件。在此次处理污染事件过程中,我们发现,不论是吉林省政府、黑龙江省政府、哈尔滨市政府,还是国家环保总局,它们启动环境应急机制的依据并不是国家的法律或法规,而是环境保护的专项应急预案。并且,调整包括环境领域在内的各类突发性公共事件的法律和法规也存在不同程度的缺陷。

2. 缺乏具有决策功能的综合指挥协调部门

我国的危机管理是分行业、分部门、分区域来进

行的,涉及地震灾害的,由该区域抗震救灾指挥部统一管理,涉及防洪的,由该区域防洪救灾指挥部来统一指挥,涉及传染病的,由该区域防疫指挥部来处理,这种危机管理机制专业缺乏统一协调,不利于调动专业救灾的优势。而且,我国目前对危机管理只是在各级人民政府设置了相关的临时机构,如防洪、火灾指挥部或办公室等。这些临时机构大部分不单设办事机构,其日常工作由相关的常设部门承担。也就是说,我国至今仍缺乏具有决策功能的综合指挥协调部门,也没有建立起处理不同危机事件之间的协调机制。1987年的《报告环境污染与破坏事故的暂行办法》第8条规定:“重大或特大的环境污染与破坏事故的报告分为速报、确报和处理结果报告三类。速报从发现事故后起,48小时以内上报,确报在查清有关基本情况后立即上报,处理结果报告在事故处理完后立即上报。”但是,在松花江污染事故发生后的11月14日至17日的四天时间里,国家环保总局没有接到吉林省环保部门任何关于这起重特大环境污染事故的信息,错过了解除污染隐患的最好时机。显然,这一整套规定和制度,只是停留在纸面上。

3. 公民知情权未能得到充分保障

危机管理法制的社会基础条件,如公众知晓度、认同度、适应度和配合度以及社会心理状况等等,也亟待进一步改善。应急信息不同于国家安全信息,政府可以及时、公开、透明地透露,这样可以降低公众获取信息的成本,更重要的是可以稳定公众的信心^{[2][27]}。同时,应急信息的充分和真实也是公众实现知情权,进行自我救助的基础。“迟来的正义为非正义”^①,责任追究不及时就会增加人们对于国家公权力的不信任感,会使受害人对于国家公权力产生抵触感,不利于平抑受侵害人心中的不满情绪和及时寻求合理的救济,不利于社会的和谐与稳定,而且也起不到对于国家工作人员的警醒作用。事故发生后,吉林省政府所通知的对象包括“直接从松花江取水的企事业单位和居民”。吉林之下、哈尔滨之上的沿江百姓,他们的知情权如何保证?他们会否不慎喝了被污染的江水?由于缺乏公开的信息披露,封闭性的信息传递,难免挂一漏万^[7]。《环境保护法》第31条赋予了可能受污染危害的居民知情的权利^②,任何一级政府不能剥夺。

从总体上看,我国现行立法并未真正对公众知情权予以确立,这种对公众知情权的漠视,不仅将直

①所谓“迟来的正义为非正义”是英国的一句法律格言,它表达了这样一个意思:司法裁判的目的是维护社会公正,为了达到这个目的,司法裁判的结论必须是公正的,而司法裁判的程序性也必须是公正的。在程序公正的问题上,一个重要问题是必须及时做出司法裁判并将这个裁判告知当事人。过迟做出裁判,或者过迟告知当事人都是不公正的,因此也是非正义的。

②《中华人民共和国环境保护法》第31条规定:“因发生事故或者其他突然性事件,造成或者可能造成污染事故的单位,必须立即采取措施处理,及时通报可能受到污染危害的单位和居民,并向当地环境保护行政主管部门和有关部门报告,接受调查处理。可能发生重大污染事故的企业事业单位,应当采取措施,加强防范。”

接导致公众的生命、健康和财产等私人权利和利益不能有效地维护,而且,也非常不利于公共利益的正常维护^[6]。这从根本上是与和谐社会的初衷相违背的。在缺乏知情权的法律制度下,公众的生命、健康和财产等私人权利和利益不可避免地遭受侵害。此外,对于一些突发性的环境污染事故,如果能及时地向可能遭受污染危害的公众发出信息,则有可能大大地减少人身和财产的损害。如果可能受到环境污染影响的公众不能及时准确地获知环境污染信息,则会大大加重其人身及财产的损失。苯污染事件发生后的两天后,在吉林省松原市松花江边,50多岁的渔民李国孝一直在江里捕鱼,除了自己吃,就是卖到市场,没有人告知过他们,这些鱼不能食用^[8]。

四、提高政府的危机管理能力是构建和谐社会的保证

提高政府的危机管理能力是构建和谐社会的关健之一,也可以说是构建和谐社会的途径之一。全面提高政府危机管理能力,应从以下几个方面入手。

1. 完善国家公共应急法制体系

为了严格规范在危机时政府行使的紧急权力,大多数国家都在宪法中规定了紧急状态制度,给政府的行政紧急权力划定明确的法律界限,同时制定统一的公共应急法来详细规范在紧急状态时期政府与公民之间的关系。危机管理权可分为确认和宣布危机的权力、应对危机的权力、延长危机管理状态的权力和终止危机管理状态的权力,就权力行使者角度而言,可分为立法机关、行政机关、国家元首、司法机关、军事机关的危机管理权;就行使方式而言,可分为戒严权、军事管制权、宵禁权、动员权等。这些都从不同方面说明了危机管理权的法律性质及其依法行使的途径。

应急法制的基本要素有以下几个方面:①完善的应急法律规范和应急预案^[9];②依法设立的应急管理机构及其应急权限与职责;③紧急情况下国家权力之间、国家权力与公民权利之间、公民权利之间关系的法律调整机制;④紧急情况下行政授权、委托的特殊要求;⑤紧急情况下的行政程序和司法程序;⑥对紧急情况下违法犯罪行为的法律约束和制裁机制;⑦与危机管理相关的各种纠纷解决、赔偿、补偿等权利救济机制;⑧各管理领域的特殊规定。

人们有理由期待,此次松花江污染的危机处理表现出来的法律问题将成为完善我国的应急法制建设的一个重要契机。首先,应在宪法中更明确地规

定紧急状态制度。在已通过修宪程序明确全国人大常委会、国家主席、国务院等国家机关拥有相应的紧急状态决定权与宣布权的基础上,能够进一步在《宪法》第5条(或者第28条)增加一款,明确规定:“国家建立突发事件应对机制和紧急状态法律制度,实现危机管理的法治化和高效化”。其次,在一些空白领域抓紧制定应急法律。尽快制定出统一的《突发事件与紧急状态处置法》(或称《突发事件应对法》、《紧急状态法》)^[1],使治理应对紧急状态的成功经验、管理措施、管理技术、制度规范上升为具有国家强制力的法律法规。最后,完善行政紧急程序法律规范。改进方案是:在将要出台的行政程序法典中设专门章节规定行政紧急程序,就行政应急措施的适用范围、程序及原则、约束机制、补救机制等加以具体规定;或者在此之前,先行以行政法规的形式对此予以明确。

2. 建立和完善政府危机管理的组织体系和机构

决策理论学派的代表人物美国卡内基-梅隆大学教授赫伯特·西蒙(H. A. Simon)根据决策的性质把决策分为程序化决策和非程序化决策^[2]。危机管理是典型的非程序化决策,其组织体系和机构包括指挥协调体系和非常规决策过程以及应急资源、专业应对人力储备。危机管理组织体系应在中央政府的统一领导下,整合到各级政府和各个部门的职能体系中去,从而把危机管理的预警体系、信息体系、决策体系、指挥体系、救助体系、评估体系综合起来,实现各个系统之间的协调,建设一个前后衔接、功能齐全、综合配套、运转灵活的危机管理体系。

危机管理应该有机地整合到国家常规管理体制之中去,建立一个具有决策功能的综合体系和平战结合的常设危机管理综合协调部门^[10]。发达国家均有这样的机构,如美国联邦紧急事务管理局、俄罗斯联邦紧急事务管理局等^[11]。危机状态中以该机构为基础上升为危机状态的最高指挥机构,从全局整体上有序高效地应对紧急状态。在非危机时期,作为危机的领导、控制、协调中心,由这些部门协同各方面专家,对各类危机进行划分总结,制定长期的反危机战略和应急计划,负责相关的社会预防和预警工作;在危机发生期间,这个常设机构能够协助最高行政指挥机构,负责领导与社会公关协调工作;整合各种社会资源,进一步维护和强化政府管理的公信力以及合法性基础等。

此外,还要协调好上下级政府的关系。1982年,水利部专门在东北地区设立了直属派出机构松

①虽然从全国人大公布的近五年立法规划中来看,排在第一位的是修改《宪法》(包括紧急权力入宪,这项工作已经完成),第二位的就是要制定统一的紧急状态法,但正式法律的通过和实施仍需要较长时日。

②程序化决策是指反复出现和例行的决策,非程序化决策是指那种从未出现过的,或者其确切的性质和结构还不很清楚或相当复杂的决策。

辽水利委员会,以加强整个松花江以及辽河流域的协调工作。然而,在松花江污染事故发生时,该机构与黑、吉两省政府、环保部门、国家环保局之间的关系并没有梳理清楚,出现了危机管理时各自为政的局面。各级政府的危机管理职能和相互关系,应按照“条块结合、以块为主、分级管理的原则,构建起一个责任明确、统一指挥、分工合作的应急管理体制”。在中央和省级层面,明确政府及有关部门的主要职责是制定危机管理决策规划,对地方危机管理提供指导和帮助,通过综合性的应急协调政策和机构来统一负责和指导各种紧急事务的协调管理。地方政府在管理本辖区的突发事件上应有一定的权力,形成一种多中心治理体系。但权力与责任应一致,授权主体必须对自己的授权行为负全责。

3. 建立良好的危机管理信息交流机制

良好的沟通和有效的信息交流机制在政府危机管理过程中发挥着十分重要的作用。公民权利是公民劳动成果的转化或派生形式,国家权利则是国家以税收等法定形式抽取自公民社会的物质财富的转化形式,国家权力来源于公民权利^[12]。从某种意义上说,知情权“是其他权利得以正确行使的先决性权利,只有知情权得到充分行使,当事人追求的其他权利才有可能充分实现^[13]”。就信息市场而言,社会需要得到充分而全面的信息,通过畅通的信息传播机制,使信息能够迅速传递给社会公众和利益相关者。

非政府组织和外国人应该成为知情权的主体。非政府组织可以充当有效的社会控制中介,在国家与社会之间、国家与公民之间起到一种缓冲作用。它是公众参与环境事务的重要形式,能够克服个人参与环境保护时在精力、财力、专业知识、影响力等方面的内在缺陷,这一点已经被诸多国家的法律所承认。在我国,非政府组织在环境事务中的参与和作用刚刚开始显现,急需法律赋予其明确的权利和义务,使之能够以独立的法律地位参与各项环境事务。环境知情权的主体必须包括非政府组织。在全球化程度日趋提高的今天,我国有义务在已加入的国际条约承诺的范围内赋予外国人环境知情权,如WTO规则中就存在适用于同环境有关的贸易领域的透明度原则。

拓展公众环境知情权的内容。立法应明确公众环境知情权的法律地位,并对公众环境知情权的内容做全方位的拓展,通过环境保护基本法、单行法、部门法以及其他法律法规,对知情权的范围做出明确的界定^[14]。参照国外立法的有益经验,按照“以公开为原则,不公开为例外”的原则,除涉及公共机密和国家利益的特殊情况外,公众对所处国家、地区、区域环境状况有知情权,对与环境有关的政策、法律法规、环境标准以及政府宏观发展规划基本情况以及拟制定的有

关政策和法律法规及规划可能对环境造成影响有知情权,对所在区域从事各种危害或可能危害环境的开发建设活动及各种生产经营活动有知情权。

建立公众环境知情权的程序保障机制。为使环境知情权真正成为公民的实然权利,应当建立较为完善的程序保障机制。首先,要进一步拓宽环境行政管理机关提供环境信息的渠道和方式;其次,赋予公众主动申请获取环境信息的权利,实现信息的双向沟通。此外,保障公众主动申请获得环境信息的权利,应明文规定政府有责任接受公众对于环境信息的申请,并制定相应的操作办法,使公众申请的范围、回复时间、收费等程序有法可依,从而实现政府主动公开与公众申请相结合的双向信息公开体制。

在这样一个危机频发的时代,提高危机管理的综合应对能力,构建起有效的危机管理体制,将是中国各级政府尤其是中央政府所必须履行的一个历史使命,也是现代化过程中无法回避的一项战略任务。我国政府应当逐步完善政府危机管理体制,逐步形成以政府为中心,社会相辅助的社会危机管理体系,使整个社会都能有效发挥应对危机事件的作用,减少危机事件对国家和社会造成的损失,为和谐社会的构建发挥应有的作用。

参考文献:

- [1] 转引自徐华炳.以危机机制应付非传统安全问题[J].求索,2005(2):93.
- [2] 徐伟新.国家和政府的危机管理[M].北京:人民出版社,2003.
- [3] 中国行政管理学会.中国转型期群体性突发事件对策研究[M].北京:学苑出版社,2003:23.
- [4] 张维平.关于完善中国突发公共事件应急法律制度体系的构想[J].中北大学学报,2006(3):1-6.
- [5] 于剑华,杨华.环境纠纷处理问题的法律探索[J].华东政法大学学报,2006(1):156-160.
- [6] 姜国利.吉化爆炸凸现应急预案缺失[J].检察风云,2005(24):66-67.
- [7] 元树新.哈尔滨两份内容不一的停水公告出台内情[N].中国青年报,2005-11-24(8).
- [8] 吕剑波.冲洗爆炸现场时苯类物质流入江中[N].新民晚报,2005-11-24(6).
- [9] 吕景胜.制定我国紧急状态法若干问题研究[J].中国软科学,2003(6):24-29.
- [10] 徐刚,黄训美.政府危机管理中的公共关系问题研究[J].中国行政管理,2004(5):15-17.
- [11] 戚建刚,杨小敏.“松花江水污染”事件凸现我国环境应急机制的六大弊端[J].法学,2006(1):25-29.
- [12] 李经中.政府危机管理[M].北京:中国城市出版社,2003:29.
- [13] 杜钢建.危机处置时的人权保护[N].法制日报,2003-05-15.
- [14] 段文.“应急条例”趁势而至,紧急状态法接踵而来[N].世界经济导报,2003-5-13(11).