



中华人民共和国 突发事件应对法 注解与配套

TUFA SHIJIAN YINGDUIFA
ZHUJIE YU PEITAO

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国突发事件 应对法注解与配套

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国突发事件应对法注解与配套/国务院法制办公室编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0696 - 3

I. 中… II. 国… III. ①突发事件应对法 - 注释 - 中国
②突发事件应对法 - 汇编 - 中国 IV. D922. 14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 127723 号

中华人民共和国突发事件应对法注解与配套

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO TUFASHIJIAN YINGDUIFA ZHUJIEYUPEITAO

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/6.75 字数/149 千

版次/2008 年 9 月第 1 版

2008 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0696 - 3

定价: 16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

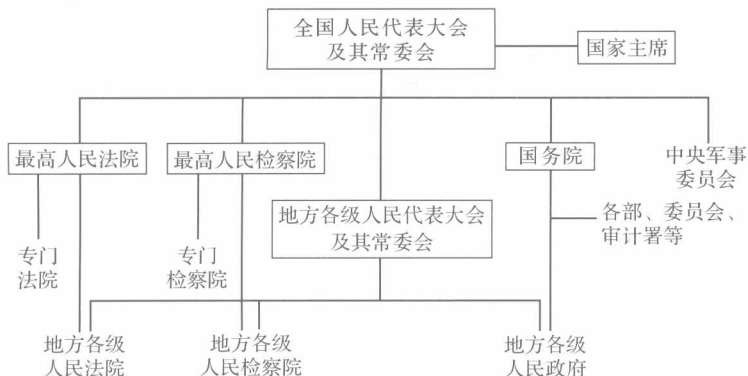
网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66010402

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

中华人民共和国国家机构体系示意图



国务院机构设置

一、中华人民共和国国务院办公厅

二、国务院组成部门

中华人民共和国外交部
中华人民共和国国防部
中华人民共和国国家发展和改革委员会
中华人民共和国教育部
中华人民共和国科学技术部
中华人民共和国工业和信息化部
中华人民共和国国家民族事务委员会
中华人民共和国公安部
中华人民共和国国家安全部
中华人民共和国监察部
中华人民共和国民政部
中华人民共和国司法部
中华人民共和国财政部
中华人民共和国人力资源和社会保障部
中华人民共和国国土资源部
中华人民共和国环境保护部
中华人民共和国住房和城乡建设部
中华人民共和国交通运输部
中华人民共和国铁道部
中华人民共和国水利部
中华人民共和国农业部
中华人民共和国商务部
中华人民共和国文化部
中华人民共和国卫生部
中华人民共和国人口和计划生育委员会
中国人民银行
中华人民共和国审计署
监察部与中共中央纪律检查委员会机关合署办公，机构列入国务院序列，编制列入中共中央直属机构。

三、国务院直属特设机构

国务院国有资产监督管理委员会

四、国务院直属机构

中华人民共和国海关总署
国家税务总局
国家工商行政管理总局

国家质量监督检验检疫总局

国家广播电影电视总局

国家新闻出版总署(国家版权局)

国家体育总局

国家安全生产监督管理总局

国家统计局

国家林业局

国家知识产权局

国家旅游局

国家宗教事务局

国务院参事室

国务院机关事务管理局

国家预防腐败局列入国务院直属机构序列，在监察部加挂牌子。

五、国务院办事机构

国务院侨务办公室
国务院港澳事务办公室
国务院法制办公室
国务院研究室

六、国务院直属事业单位

新华通讯社
中国科学院
中国社会科学院
中国工程院
国务院发展研究中心
国家行政学院
中国地震局
中国气象局
中国银行业监督管理委员会
中国证券监督管理委员会
中国保险监督管理委员会
国家电力监管委员会
全国社会保障基金理事会
国家自然科学基金委员会
国务院台湾事务办公室与中共中央台湾工作办公室、国务院新闻办公室与中共中央对外宣传办公室，一个机构两块牌子，列入中共中央直属机构序列。国家档案局与中央档案馆，一个机构两块牌子，列入中共中央直属机关的下属机构。

法律注解与配套丛书

- (1) 中华人民共和国宪法
- (2) 中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法(含监督法)
- (3) 中华人民共和国民法通则
- (4) 中华人民共和国物权法
- (5) 中华人民共和国合同法
- (6) 中华人民共和国担保法
- (7) 中华人民共和国婚姻法
- (8) 中华人民共和国继承法(含收养法)
- (9) 最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释
- (10) 中华人民共和国著作权法
- (11) 中华人民共和国商标法(含反不正当竞争法)
- (12) 中华人民共和国公司法
- (13) 中华人民共和国证券法
- (14) 中华人民共和国票据法
- (15) 中华人民共和国招标投标法
- (16) 中华人民共和国企业所得税法
- (17) 中华人民共和国个人所得税法
- (18) 中华人民共和国企业破产法
- (19) 中华人民共和国消费者权益保护法
- (20) 中华人民共和国产品质量法
- (21) 中华人民共和国土地管理法
- (22) 中华人民共和国城市房地产管理法
- (23) 城市房屋拆迁管理条例
- (24) 物业管理条例
- (25) 中华人民共和国农村土地承包法
- (26) 中华人民共和国城乡规划法
- (27) 中华人民共和国建筑法
- (28) 中华人民共和国环境保护法
- (29) 中华人民共和国劳动法
- (30) 中华人民共和国劳动合同法
- (31) 中华人民共和国劳动争议调解仲裁法
- (32) 中华人民共和国工会法
- (33) 中华人民共和国安全生产法
- (34) 中华人民共和国行政许可法
- (35) 中华人民共和国行政处罚法
- (36) 中华人民共和国行政复议法
- (37) 中华人民共和国行政诉讼法
- (38) 中华人民共和国公务员法
- (39) 中华人民共和国人民警察法
- (40) 中华人民共和国道路交通安全法
- (41) 中华人民共和国治安管理处罚法
- (42) 中华人民共和国刑法
- (43) 中华人民共和国刑事诉讼法
- (44) 中华人民共和国民事诉讼法
- (45) 中华人民共和国仲裁法
- (46) 中华人民共和国国家赔偿法
- (47) 中华人民共和国突发事件应对法
- (48) 中华人民共和国禁毒法
- (49) 中华人民共和国未成年人保护法
- (50) 中华人民共和国义务教育法(含教育法)
- (51) 中华人民共和国村民委员会组织法
- (52) 中华人民共和国会计法(含审计法)
- (53) 信访条例
- (54) 中华人民共和国政府信息公开条例
- (55) 医疗事故处理条例
- (56) 学生伤害事故处理办法
- (57) 工伤保险条例
- (58) 中华人民共和国保险法
- (59) 中华人民共和国消防法
- (60) 中华人民共和国食品卫生法

出版说明

目前，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系基本形成，法律渗透到了经济、政治、文化和社会生活的各个方面。准确、适当地运用法律法规，对于公民、企事业单位、机关、团体维护自身权益，维护正常工作、生产经营秩序具有很重要的意义。但是，如何面对汗牛充栋的法律、法规文件，如何把分散各处的相关配套规定集中起来，如何理解与适用法律、法规中的重点、难点，始终是困扰有关当事人和当局者的一大问题。

中国法制出版社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，致力于解决人民群众维护自身权益中的法律、法规应用问题，先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们约请了相关立法及司法实务部门的专家，精心选择法律文本，针对法律理解和适用中的重点、难点，编辑出版了“法律注解与配套丛书”。本丛书具有以下特点：

1. 由相关领域的具有丰富实践经验和学术素养的法律专业人士撰写适用导引，对相关法律领域作提纲挈领的说明，重点提示立法动态及适用重点、难点。
2. 对于主体法中的重点法条及专业术语进行注解，帮助读者把握立法精神，理解条文含义。
3. 根据司法实践提炼疑难问题，由相关专家运用法律规定及原理进行权威解答。
4. 在主体法律文件之后择要收录与其实施相关的配套规定，便于读者查找、应用。

此外，为了凸显丛书简约、实用的特色，分册根据需要附上实用图表、办事流程等，方便读者查阅使用。

真诚地希望本丛书的出版能给您在法律的应用上带来帮助和便利，同时也恳请广大读者对书中存在的不足之处提出批评和建议。

中国法制出版社

2008年9月

适用导引

2007年8月30日，十届全国人大常委会第二十九次会议审议通过《中华人民共和国突发事件应对法》，并于2007年11月1日起施行。这部法律是我国应急法律体系中起着总体指导作用的一般法，是一部“兜底”性的应急管理法。这主要体现在突发事件应对法与单项应急法的关系上。我国已经有诸多涉及突发事件的法律法规——如防洪法、防震减灾法、《核电厂核设施应急救援条例》、传染病防治法、《公共卫生事件应急条例》等。出现相关突发公共事件时，应当首先运用单项立法规定的措施，如果单项立法规定的措施不能克服危机，再考虑使用突发事件应对法规定的应急措施。突发事件应对法同时也是一部应急管理的“龙头”法。当代突发公共事件会引起一系列社会问题，需要及时动员各类行政应急资源。为了正确运用应急权力，法律必须规定应急管理的一般原则和程序，各种应急措施也应当有一些共同性原则。这些都是突发事件应对法要规定的事项。总之，突发事件应对法不可能穷尽所有应急法律问题，但是它应当规定基本的应急管理法律规则和法律程序。

突发事件应对法共70条，分为七章，分别是总则、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、法律责任、附则。

一、突发事件应对法确立的原则

（一）预防为主、预防与应急相结合的原则。居安思危、预防为主、常备不懈，是我国应对各类突发事件的指导方针，而建立健全有效的突发事件预防和应急准备制度，则是做好突发事件应急处置工作的基础。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）。对于常态管理，

通过对以往经验教训的总结，形成了许多行之有效的制度和办法；而对于危机管理，由于缺乏忧患意识，往往只是采取一种事后救济的管理手段，显然这种事后救济的管理手段并不是最佳的危机管理方式。为了改变我国“有钱救灾，无钱防灾”的传统观念和做法，立法把预防和应急准备放在优先位置。

（二）有效控制危机和最小代价的原则。突发事件严重威胁、危害社会的整体利益。任何关于应急管理的制度设计都应当将有效的控制、消除危机作为基本出发点，以有利于控制和消除面临的现实威胁。因此，必须坚持效率优先，授予行政机关充分的权力，以有效整合社会各种资源，协调指挥社会各种力量，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。

（三）对公民权利依法予以限制和保护相统一的原则。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。因此，突发事件应对法对有关单位和个人在突发事件预防和应急准备、监测和预警、应急处置和救援等方面服从指挥、提供协助、给予配合、必要时采取先行处置措施的法定义务做出了规定。但是，这种限制应当有一个“度”，以保护公民的权利。

（四）建立统一领导、分级负责和综合协调的突发事件应对体制。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。为此，法律规定了国家建立统一领导、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。

二、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。这是突发事件应对法中最重要的一项制度。具体内容包括：一是提高全社会危机意识和应急能力的制度，这是突发事件应对的基础性制度。主要包

括：(1) 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。这是最重要的预防制度，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；(3) 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；四是建立应急救援队伍制度；五是突发事件应对保障制度；六是城乡规划要满足应急需要的制度。

(二) 突发事件的监测制度。监测制度是做好事前突发事件应对工作，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，突发事件应对法作出规定：一是建立统一的突发事件信息系统；二是建立健全监测网络。

(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。具体包括：一是预警级别制度，二是预警警报的发布权制度，三是发布三级、四级警报后应当采取的措施，四是发布一级、二级警报后应当采取的措施。

(四) 突发事件的应急处置制度。突发事件发生后，首要任务是进行有效处置，组织营救和救治受伤人员，防止事态扩大和次生、衍生事件的发生。应急处置制度包括的内容：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。履行统一领导职责的人民政府可以采取各类控制性、救助性、保护性、

恢复性的处置措施。二是社会安全事件发生后可以采取的措施。由于社会安全事件往往危害大，影响广，因此有必要建立快速反应、控制有力的处置机制，坚持严格依法、果断坚决、迅速稳妥的处置原则。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必要手段和应急措施。

(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。具体包括：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；三是上级人民政府提供指导和援助；四是国务院根据受影响地区的损失情况，制定扶持该地区有关行业发展的优惠政策。

(六) 法律责任制度。突发事件应对法规定了违反本法应负的法律责任。主要包括：一是地方各级政府和县级以上政府部门违反突发事件应对法规定的处分责任，包括不作为的法律责任和乱作为的法律责任；二是有关单位不履行法定义务的行政处罚责任；三是编造、传播虚假信息等的法律责任；四是单位和个人不服从或者不配合行政机关应急处置的法律责任；五是单位或者个人的侵权责任；六是突发事件应对中的刑事责任。

目 录

适用导引	(1)
------------	-----

中华人民共和国突发事件应对法

第一章 总 则	(1)
第一条 立法目的	(1)
第二条 适用范围	(1)
第三条 突发事件含义及分级标准	(1)
第四条 应急管理体制	(3)
第五条 风险评估	(3)
第六条 社会动员机制	(3)
第七条 负责机关	(3)
第八条 应急管理机构	(4)
第九条 行政领导机关	(4)
第十条 及时公布决定、命令	(4)
第十一条 合理措施原则	(4)
第十二条 财产征用	(4)
第十三条 时效中止、程序中止	(5)
第十四条 武装力量参与应急	(5)
第十五条 国际交流与合作	(5)
第十六条 同级人大监督	(6)

第二章 预防与应急准备	(6)
第十七条 应急预案体系	(6)
第十八条 应急预案制定依据与内容	(7)
第十九条 城乡规划	(8)
第二十条 安全防范	(8)
第二十一条 及时调解处理矛盾纠纷	(9)
第二十二条 安全管理	(9)
第二十三条 矿山、建筑施工单位和危险物品生产、 经营、储运、使用单位的预防义务	(9)
第二十四条 人员密集场所的经营单位或者管理单位 的预防义务	(9)
第二十五条 应急管理培训制度	(10)
第二十六条 应急救援队伍	(10)
第二十七条 应急救援人员人身保险	(11)
第二十八条 军队和民兵组织的专门训练	(11)
第二十九条 应急知识宣传普及和应急演练	(11)
第三十条 学校的应急知识教育义务	(11)
第三十一条 经费保障	(12)
第三十二条 应急物资储备保障	(12)
第三十三条 应急通信保障	(13)
第三十四条 鼓励捐赠	(13)
第三十五条 巨灾风险保险	(13)
第三十六条 人才培养和研究开发	(13)
第三章 监测与预警	(14)
第三十七条 突发事件信息系统	(14)
第三十八条 突发事件信息收集	(14)
第三十九条 突发事件信息报送和报告	(14)
第四十条 汇总分析突发事件隐患和预警信息	(15)

第四十一条	突发事件监测	(15)
第四十二条	突发事件预警	(16)
第四十三条	发布预警	(16)
第四十四条	三、四级预警应当采取的措施	(17)
第四十五条	一、二级预警应当采取的措施	(18)
第四十六条	社会安全事件报告制度	(19)
第四十七条	预警调整和解除	(19)
第四章	应急处置与救援	(19)
第四十八条	突发事件发生后政府应履行的职责	(19)
第四十九条	应对自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件的处置措施	(20)
第五十条	应对社会安全事件的处置措施	(28)
第五十一条	突发事件严重影响国民经济运行时的应急处置措施	(29)
第五十二条	征用财产权、请求支援权及相应义务	(30)
第五十三条	发布相关信息的义务	(30)
第五十四条	禁止编造、传播虚假信息	(31)
第五十五条	相关组织的协助义务	(31)
第五十六条	受突发事件影响或辐射突发事件的单位的应急处置措施	(31)
第五十七条	突发事件发生地的公民应当履行的义务	(32)
第五章	事后恢复与重建	(33)
第五十八条	停止执行应急处置措施并继续实施必要措施	(33)
第五十九条	损失评估和组织恢复重建	(33)
第六十条	支援恢复重建	(33)
第六十一条	善后工作计划	(34)
第六十二条	查明原因并总结经验教训	(35)

第六章 法律 责任 (35)

第六十三条 政府及其有关部门不履行法定职责的

(四) 法律责任 (35)

第六十四条 突发事件发生地的单位不履行法定义

(81) 务的法律责任 (36)

第六十五条 编造、传播虚假信息法律责任 (37)

第六十六条 治安管理处罚 (37)

第六十七条 民事责任 (37)

第六十八条 刑事责任 (37)

第七章 附 则 (38)

第六十九条 紧急状态 (38)

第七十条 施行日期 (38)

配套法规

中华人民共和国戒严法 (39)

(1996年3月1日) 臺灣省議會 第四屆第一次會議

中华人民共和国防洪法 (45)

(1997年8月29日) 宋德福在向记者发表讲话 第六十五次

中华人民共和国防震减灾法 (61)

(1997年12月29日) 五洲公報社主武林華安寶 条法一五第

中华人民共和国传染病防治法 (70)

(2004年8月28日) 市工部局北道办行处九号 卷八十四第

国务院关于全面加强应急管理工作的意见 (91)

(2006年6月15日) 中国海洋出版社出版 定价：10.00元

国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见 (101)

48 (2007年7月31日) 设计施工标准 卷一 十 六 六突发事件生活必需品应急管理暂行办法 (107)

(2003 年 11 月 3 日)	
破坏性地震应急条例	(115)
(1995 年 2 月 11 日)	
重大动物疫情应急条例	(122)
(2005 年 11 月 18 日)	
国家突发公共事件总体应急预案	(132)
(2006 年 1 月 8 日)	
国家突发公共卫生事件应急预案	(141)
(2006 年 2 月 26 日)	
国家突发环境事件应急预案	(157)
(2006 年 1 月 24 日)	
国家安全生产事故灾难应急预案	(174)
(2006 年 1 月 22 日)	
汶川地震灾后恢复重建条例	(186)
(2008 年 6 月 8 日)	

中华人民共和国 突发事件应对法

(2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 2007年8月30日中华人民共和国主席令第69号公布 自2007年11月1日起施行)

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 为了预防和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，规范突发事件应对活动，保护人民生命财产安全，维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序，制定本法。

第二条 【适用范围】 突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，适用本法。

注解

突发事件应对法出台后，我国应急管理法律体系在横向上将由三部分构成：一是紧急状态法（包括戒严法）、有关战争和动员的法律；二是突发事件应对法；三是单行的突发事件应对方面的法律，如防洪法、传染病防治法、安全生产法等。

第三条 【突发事件含义及分级标准】 本法所称突发事件，

* 条文主旨为编者所加，下同。

是指突然发生，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。

按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。法律、行政法规或者国务院另有规定的，从其规定。

突发事件的分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

注解

本条第二款、第三款规定了突发事件的分级制度，除社会安全事件因分级标准难以把握而未作分级之外，其他突发事件均分为特别重大、重大、较大和一般四级。有关突发事件分级的规定主要解决两个问题：第一，是为针对不同等级的突发事件确定不同的应对主体、采取不同的应对措施提供基础；第二，是将这四个级别之外的突发事件排除出突发事件应对法的调整范围，例如危害程度及影响范围在“一般级”以下的轻微突发事件。另外，根据突发事件应对法第69条和戒严法的规定，突发事件应对法所定义的“突发事件”也不包括引发紧急状态的特别重大突发事件和引发战争状态的战争事件。

配套

《中华人民共和国刑法》第277条；《中华人民共和国红十字会法》第12条；《中华人民共和国药品管理法》第43条；《中华人民共和国人民警察法》。

应用

如何把握突发事件的范围？

第一，准确把握定义突发事件的范围，突发事件是介于正常状态与紧急状态之间的一种非常状态，其危重程度低于能够引起紧急状态的特别严重事件，其性质也不同于能够引起戒严的政治动乱、暴乱、骚乱事件；第二，要准确把握突发事件的分级应对制度，科学、准确地分级既可以避免对突发事件“反应不足”，也可以避免“反应过度”。