

■ 詹承豫 张永理 林鸿潮 / 著

大城市应急法制建设探索

——《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》解读

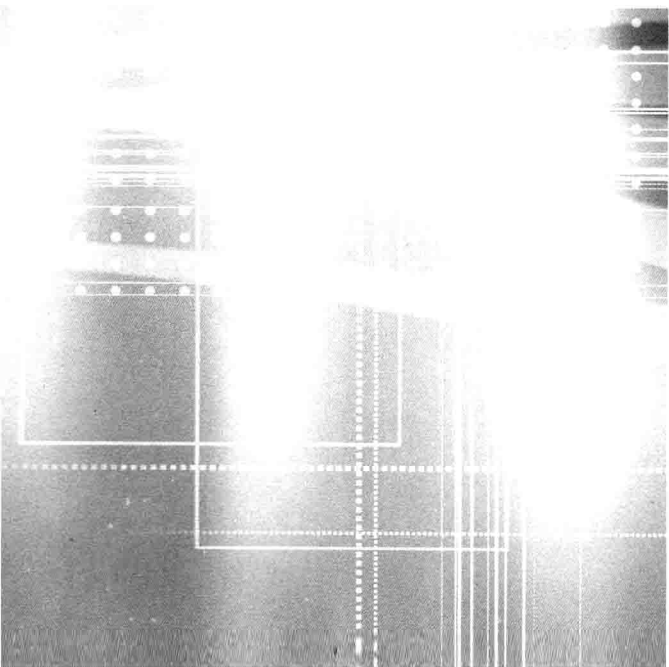
中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

大城市 应急法制 建设探索

——《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》解读

◎ 本书系国家社会科学基金重大项目“法治背景下的社会预警机制和应急管理体系研究”
(06&ZD022)阶段性成果

■ 詹承豫 张永理 林鸿潮 / 著



图书在版编目 (CIP) 数据

大城市应急法制建设探索:《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》解读/詹承豫,张永理,林鸿潮著. —北京:中国法制出版社,2008.11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0853 - 0

I. 大… II. ①詹…②张…③林… III. 突发事件应对法 - 法的实施 - 北京市 IV. D927.102.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 166179 号

大城市应急法制建设探索

DACHENGSHI YINGJI FAZHI JIANSHE TANSUO

詹承豫 张永理 林鸿潮著

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

版次/2008 年 11 月第 1 版

印张/7.75 字数/152 千

2008 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0853 - 0

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66010493

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

作者简介

詹承豫，清华大学公共管理学博士，中国政法大学危机管理研究中心副主任，《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》立法工作小组成员，全程参与该项立法起草工作。



张永理，清华大学法学博士，中国政法大学危机管理研究中心副主任，《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》立法工作小组成员，全程参与该项立法起草工作。



林鸿潮，中国人民大学法学博士，中国政法大学法治政府研究院博士后，《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》立法工作小组成员，全程参与该项立法起草工作。



序 言

马怀德*

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》，对突发事件的管理体制、预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面作了全面规定。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，明确要求各省市等要遵循“突出重点、统筹兼顾”的原则，制定具体实施办法，保障《突发事件应对法》的有效落实。作为特大型城市和全国的首都，北京市所面临的突发事件数量多、种类复杂、影响大，公共危机管理的任务十分繁重，因此其率先在全国进行突发事件应对地方二次立法的举动，就格外引人注目；对这次地方立法的内容进行理论与实践相结合的解析，会对其他地区突发事件应对的地方立法工作提供一定的借鉴和参考。本着这一考虑，参加这次立法的詹承豫、张永理、林鸿潮博士撰写了这本书。作为北京市政府委托中国政法大学承担的2008年度课题——“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”的课题负责人，我愿意就这次地方立法的过程、背景、特点等方面作一些介绍，以为序言。

* 中国政法大学副校长、法治政府研究基地主任、教授、博士生导师，中国法学会行政法学研究会副会长兼秘书长，国务院应急管理专家组成员。

一、北京市突发事件应对地方立法的背景及过程

当前，北京市正处于经济社会全面快速发展的重要时期，也是突发事件多发、易发时期。作为特大型城市，北京市拥有1600多万常住人口；作为全国的首都和政治文化中心，北京地区党和国家重要政治活动多，国际交往和重大外事活动多，大型社会活动多，政治敏感程度高。北京地区发生的突发事件，应对稍有闪失，造成次生、衍生事件和重大社会影响的概率就很高。特别是2008年奥运会的举办，给北京市危机管理和突发事件应对工作带来前所未有的挑战，加强公共危机法制工作极为重要。北京市高度重视突发事件应对的地方立法工作，市委常委会和市人大党组2007年底决定将国家《突发事件应对法》的地方实施办法正式列入2008年地方立法计划，要求尽快开展这项工作，务必在第29届奥运会召开之前颁布实施。2007年12月25日，北京市政府召开突发事件应对地方立法调研工作动员大会，正式成立由市政府秘书长任组长的立法工作领导小组，同时设立了由市政府法制办、市政府应急指挥中心和中国政法大学有关人员组成的立法工作小组，市人大法工委有关工作人员也同时参加立法工作小组的工作。立法工作小组全程负责这次地方立法的调研、草案起草、意见征求和草案修改等工作。其中，中国政法大学主要承担草案研究、法意表达、文本初稿起草工作。

2007年12月26日，也就是全市地方立法动员大会召开后的第二天，立法工作小组就集中封闭开展工作。经过整整一个月的昼夜奋战，于2008年1月25号完成了《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法（征求意见稿）》初稿。经过在北京市一定范围的征求意见和进一步修改，2月5日形成正式征求意见稿。2月5日-3月11日，立法工作小组通过书面征求意

见、座谈会、论证会和基层调研等形式，听取了全国人大法工委、国务院法制办、国务院应急办、中直机关事务管理局、国管局、总参、总后、武警总部，市委、市政府相关部门，区县党委、政府及其相关部门，危机管理与突发事件法律方面的专家，乡镇政府、街道办事处，居民委员会、村民委员会、企业、学校、社会团体、志愿者组织、救援队伍等方面的意见，并在首都之窗网站公开征求社会意见，共计征集整理意见、建议 600 余条。立法工作小组先后组织召开 30 余次全体会议对从各方面征求来的意见和建议进行认真研究、讨论，并对征求意见稿进行了反复修改，数易其稿，形成了比较系统与完备的《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法（草案）》。4 月 17 日，市人大常委会对该草案进行了一审，经修改后于 5 月 22 日和 23 日二审通过并正式颁布《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》（以下简称《实施办法》），7 月 1 日起正式实施。

二、北京市突发事件应对地方立法的突出特点

从这次“北京市突发事件应对地方立法草案研究”课题受委托方的角度来看，我们感觉这次立法的突出特点有以下几点：

1. 政学密切互动。这次立法时间紧，任务急，只有通过政（界）学（界）无缝隙衔接和密切互动，才能按时完成地方立法的各项任务。参加本次起草工作小组的三家政府部门的工作人员都是精兵强将；作为工作小组成员单位的中国政法大学，也主要是从政治与公共管理学院、法治政府研究院抽调对公共危机管理有一定研究的专家学者参加课题研究。政与学两个方面的力量有机结合，充分发挥各自的长处和资源优势，集中研讨和共同起草，较好地实现了理论与实际的紧密结合，在较短时间内取得了

较为令人满意的成果。

2. 立法指导思想明确。经过广泛调研和集中研讨，立法工作小组较快地形成了比较明确的立法指导思想，亦即坚持以科学发展观为指导，遵循《中华人民共和国突发事件应对法》确立的原则和基本制度，以“首都安全”为目标，以“一案三制”为核心，紧密结合首都实际，强调政府“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的管理体制，统筹运用常态管理手段与非常态管理手段，实行应急管理 with 风险管理相结合，对突发事件应对进行全过程管理；整合各类资源，进一步补充、完善和细化应对突发事件的各项措施，切实提高北京市突发事件应对的整体能力，保护人民群众的生命财产安全，维护首都城市运行安全。事后证明，在较短的时间内对上述指导思想达成一致，是顺利开展立法工作的重要前提。

3. 与首都特点和实际需要紧密契合。突发事件应对地方立法的内容与首都特点和实际需要紧密契合，可谓是本《实施办法》的一大特点。例如，作为国家首都和特大型城市，北京市突发事件的发生频率比较高，影响非常大，对专业处置的要求很高，草案对这方面的内容有比较充分的规定。再有，北京承办2008年奥运会使城市轨道交通在短时间内获得了很大发展，由此带来的安全运行管理和应对突发事件的任务十分紧迫。为此，《实施办法》专门对轨道交通的运营单位责任、安全标志设置、乘客流量控制等做了具体规定。由于北京市的地位十分特殊，有关方面对突发事件信息报送的要求很高，《实施办法》对发生在重点地区、特殊时间或者事件本身比较重要的突发事件信息，要求立即报告，此即为实际部门所说的信息报告“三敏感原则”；法定节假日、重要会议和重大活动等特殊时期，法规规定实行每

日报告制度。这种原则和做法不但紧密契合了首都特点，而且对北京市突发事件快速应对具有至关重要的作用。

4. 急需和前瞻有机结合。地方立法除了要很好地反映当前实际工作的迫切需要，具有很强的现实可操作性之外，对于那些当下基础虽较薄弱，但符合事物发展规律和要求的内容也应有所体现，并需以立法的形式推进这方面的工作与法制建设。这次地方立法也很好处理了这两方面的关系。以突发事件心理危机干预为例，虽然目前北京市在这方面还刚刚起步，尚处于探索阶段，但它能够充分体现以人为本的理念，符合建设国际化大都市的要求，对此《实施办法》专门有一条加以规定，这也是本次立法的一个亮点。此外，《实施办法》还专门就突发事件应对的档案管理制度作出了相应规定，这在客观上有利于政府、学界和公众能够不断地从突发事件案例资源中进行学习，总结经验教训，改进和完善突发事件应对工作。应当说，这是一条颇具前瞻性的规定，也是一项立法上的制度创新。

5. 注重借鉴国外先进经验。在《实施办法》起草过程中，立法工作小组参考了大量国外相关法律法规，借鉴了国外政府应对突发事件的有益经验。如借鉴了日本、新加坡等应急体系的组织架构，强化专业处置；借鉴了德国从联邦到州以及各级机构和企业都编制应急预案的做法，参考了其对应急预案演练后进行评估和修改完善的动态管理；借鉴了美国纽约应急管理机构同州、联邦及相关部门的协调联动机制，同时参考了日本东京地区与周边地区的协调联动方案；在轨道交通和公用事业设施风险防范方面，借鉴了英国、韩国等相关突发事件的经验和教训，明确了相关隐患排查和安全防护的规定。

就《实施办法》框架结构而言，它和国家《突发事件应对

法》的体例一致，设总则、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、法律责任和附则 7 章，共 68 条。对其具体内容的解读和分析作者在书中有详细阐述，此处不再赘言。

三、北京市突发事件应对制度建设的下一步任务

本次立法在内容上的诸多创新体现了北京市的立法需要及其特点，为地方立法树立了一个可资借鉴的范本。但是一个国家和地区的突发事件应对水平，与其经济社会发展的阶段、公民社会的发育程度、公共安全意识和安全文化的水准、政治体制和行政管理体制的成熟程度、应急管理实践的时间长短及其总结提炼程度等因素密切相关，不是制定一部法律或法规就可以包打天下的。无论对国家的《突发事件应对法》还是相应的地方立法，都不应抱过多不合理的期望，而是需要在搞好综合性立法的前提下，继续加强制度建设。由于突发事件应对以属地管理为主，因此相关地区应充分行使地方立法权，进一步搞好综合法与单项法及相关法的系统配套，做好非常态管理与常态管理的制度衔接。通过参与这次地方立法，我们的体会是预案管理、风险评估、财产征用、资金保障等方面需要在法规通过后尽快出台政府规章，以保障突发事件应对工作顺利开展。

一是制定突发事件应急预案管理办法。所谓应急预案是指由承担应急管理职能的国家机关所制定的关于应对突发事件的工作计划，它不但包括预防准备、监测预警、处置救援以及恢复重建等工作内容，还包括应急管理的组织、指挥、保障等工作的计划与安排。预案制定的好与坏，将直接关系到突发事件应对的整体效能。依据《实施办法》对预案管理的有关规定和要求，认真总结和提炼近年来北京市预案管理的经验及做法，在《北京市

突发公共事件应急预案管理暂行办法》（市应急办发【2006】10号文）的基础上，制定市政府规章，对于提高预案管理的权威性和规范化水平是十分必要的。这一规章应当对预案管理的基本原则、要素构成、体系结构、管理责任、编程序，审查、批准、备案及公布环节的具体要求，预案的演练及修订等动态管理及电子化管理，预案的具体组织实施等作出明确、具体和可操作化的规定。应当说，这是后续单项立法的一项重要工作。

二是制定风险评估及管理办法。所谓风险管理是通过识别和分析风险发生的可能性及其后果，并结合对法律、政治、社会、经济等环境因素进行综合考虑后，评估风险等级并对风险处置的优先顺序进行排序，从而决定要采取的风险控制措施。突发事件一旦发生就具有很大的破坏性和危害性，因此，通过识别和分析风险、加强风险管理来降低事件发生的概率相对于事件突发后的应急处置，更有价值，也更为重要。《实施办法》明确要求本市建立突发事件风险管理体系，要求市和区、县人民政府建立危险源、危险区域的管理制度。鉴于风险评估及管理涉及各级政府部门及多元社会主体，包含多项工作流程，最好也以政府规章的形式加以规范。具体内容应当包含各级政府部门的职责、第三方评估机制的引入、计划和准备、风险识别、风险承受能力与控制能力分析、风险可能性评估、风险后果评估、风险等级确定、提出处置建议、反馈与更新等各个环节的具体规范及相关的监督机制等方面。这一制度的建立，有利于将风险管理工作渗透到城市常态管理的各个方面，有利于实现城市常态管理与非常态管理的有机结合。

三是建立财产征用补偿制度。《实施办法》规定，市和区、县人民政府因应对突发事件采取措施造成公民、法人和其他组织

财产损失的，应当按照国家规定给予补偿；国家没有规定的，市人民政府应当组织制定补偿办法。这一规定对于保障突发事件的快速有效应对和维持公权力与私权利之间的平衡，是非常重要的。由于财产征用补偿的技术性强，工作的复杂程度大，对公正性的要求高，因此有必要以政府规章或地方法规的形式明确予以规范。其具体内容应当包括相关政府部门的职责，补偿标准的制定流程，补偿金的申请、审核、发放与监督，第三方评估及听证机制的引入等方面。

四是建立资金保障机制。《实施办法》规定，市和区、县人民政府应当设置应对突发事件专项准备资金，保障突发事件应对工作所需经费。这一规定对于化解现实中存在的应急准备资金不足和应急管理各阶段资金分配不均的问题，是很有帮助的。但落实到具体工作中，这一专项准备资金应当如何设立，应对工作各阶段的资金应当如何合理分布，应当通过怎样的方式和程序进行资金的申请、审核、拨付、使用和监督等，都需要以政府规章的形式加以明确规范。

五是制定突发事件应对档案管理制度。《实施办法》明确要求本市建立档案管理制度，对突发事件应对工作进行记录。这也是此次立法的亮点之一。建立这样一种制度，对突发事件应对全过程进行记录、分析和整理，既有利于有关方面不断总结经验教训和改进完善突发事件应对工作，有利于事后客观公正地认定和追究相关责任，同时也有利于学术界和整个社会从记录下来的案例资源中进行反复的研究和学习，这对于全社会突发事件应对水平的提高是十分重要的。有鉴于此，我们认为北京市突发事件应对档案管理制度还是以采用市政府规章的形式比较合理。在这一制度规范下，突发事件应对过程中所颁布的各种法规、规章、决

定、命令等，将会得到分门别类的收集、整理和存档；原始数据和材料的记录、收集、检查、核对、归档、转递、保密等环节将会得到合理的规范；在相关法律法规的配合下，突发事件应对档案的公开问题也将会得到合理的解决，全社会的突发事件应对工作都将会从这一制度中获益。

大城市应急法制建设研究

——《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》总体分析

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》，对突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等方面作出了规定。2007年11月13日，全国贯彻实施《突发事件应对法》电视电话会议明确要求各地方，遵循“突出重点、统筹兼顾”的原则，制定具体实施办法。北京是我国的首都，是全国的政治文化中心，是世界著名的古都和现代化国际城市。目前本市处于经济社会全面快速发展的重要时期，也是突发事件的高发期，公共安全形势严峻。为了保障人民群众的生命财产安全，维护首都的社会稳定，提高本市突发事件应对能力，有必要制定地方性法规。同时，北京市应急系统经过3年多的应急管理工作实践，在风险评估、技术平台、组织体系、信息管理等各项应急管理工作中均积累了一些成功的经验，其中一些经验需要通过地方立法肯定下来，依法加强应急管理工作。为此，我们在总结已有经验的基础上，针对突发事件应对中的重点问题和薄弱环节，研究起草了《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》。下面就立法的起草过程、理论思考和具体创新进行简单总结如下：

一、理论结合实践、深入一线调研，是增强应急法制可操作性的必由路径

北京市委、市政府领导高度重视立法起草工作，2007年12月25日，市政府召开了突发事件应对地方立法动员会，成立了立法领导小组和工作组。黎晓宏秘书长任领导小组组长。工作组由市应急办、市政府法制办和中国政法大学的专家学者组成；市人大法制办提前介入工作，给予指导。在工作组成立以后，迅速进行了全面、大量的基层应急管理工作立法需求调研，实践证明，这种理论与实践相结合的工作组模式，大范围的一线基层调研，是此次立法工作得以顺利完成的重要基础，同时也是增强地方应急法制可操作性必不可少的环节。这也从整个立法过程的前期准备工作、中期调研和起草工作、后期修改工作3个大的阶段中体现了出来。

（一）前期准备阶段（2007年12月25日——2008年1月8日）

2007年12月25日，市政府召开了“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法研究动员会”，拉开了前期准备工作的序幕。会议成立由市应急办牵头，市应急办、市人大法制办、市政府法制办和中国政法大学四家成员单位组成的立法研究工作组，承担立法调研、起草、报审等各项具体工作，并且进行集中封闭作业。紧接着，又召开了几次工作组全体会议，就此次立法的工作思路、工作计划、职能分工和运行机制等问题进行了细致讨论。其中，2008年1月4日召开了由立法调研工作组全体成员、各被调研的部门和单位代表约150人参加的“北京市实施突发事件应对法立法调研工作会议”，会议涉及到立法调研的情况、立法需求材料的上报和接下来的工作计划等内容，是一次更大范围的动员会。

这一阶段的工作还包括2次专家专题培训讲座和8次文稿组小组会议。其中，文稿组是由中国政法大学的教授和专家组成，小组会议的主要内容是讨论、学习和领会《中华人民共和国突发事件应对法》、《北京市突发公共事件总体应急预案》、领导讲话等文件，总结北京市多年来应急管理工作的成功经验和存在的主要问题，研究借鉴国内外突发事件应对的法律制度和应急管理机制的研究成果，梳理突发事件应对相关法律、法规。这2项工作作为接下来的调研和起草工作打下了很好的基础。

（二）中期调研起草阶段（2008年1月9日——1月25日）

从这一阶段开始，立法工作进入实质性环节。1月9日和10日召开的4次立法需求调研座谈会，分别听取了18个区县、15个单位的立法需求。各区县、单位结合自身特点、具体工作中的问题和经验等，对照国家应对法具体条文，分别提出了详细的立法需求，涉及到地方立法中需要增加和细化的内容等，并与立法调研工作组就一些问题进行了广泛的交流和探讨。同时，立法调研工作组向全市应急系统61家相关部门和单位进行书面意见征集。接下来，文稿组对座谈会的会议记录、录音和所征集的书面材料进行汇总、整理，列出300余条具体的立法需求建议。并通过召开10余次小组会议，对这些需求建议进行逐条讨论和论证，用法律语言表述，形成草案建议稿，供立法工作组全体会议论证。1月25日，通过多次工作组全体会议的反复讨论、论证和修改，草稿建议稿最终上升为《草案》初稿（共7章83条）。起草阶段的工作基本完成。

（三）后期修改阶段（2008年1月31日——3月11日）

这一阶段的工作主要是广泛听取各方对《草案》初稿（上网稿）的意见和建议，又可以分为2个阶段。第一阶段：2008年1月31日-2月5日。这是第一轮意见征求，共召开3次座谈

会，分别听取市应急办、各专项应急指挥部办公室、各区县应急委和市属有关单位对草案初稿的意见和建议，并根据各部门所提出的 200 余条意见，对立法草案初稿进行了修改、完善，形成了《草案（征求意见稿）》（共 7 章 94 条）。并于 2 月 5 日在首都之窗网站公开向社会征集意见。第二阶段：2008 年 2 月 15 日 - 3 月 11 日，为第二轮意见征求。本轮意见征求主要以座谈会、论证会、基层调研等形式开展，范围涉及到全国人大法工委、国务院法制办、国务院应急办、中直机关事务管理局、国管局、总参、总后、武警总部，市委、市政府相关部门，区县党委、政府及其部门，突发事件法律方面的专家，乡镇政府、街道办事处，居民委员会、村民委员会、企业、学校、社会团体、志愿者组织、救援队伍等社会各界。本轮又征集到 400 余条修改意见。立法调研工作组召开多次全体会议，根据修改意见对《草案（征求意见稿）》几经修改，最终于 3 月 11 日形成《实施办法（草案）》（共 7 章 69 条），交由人大审议。

2008 年 5 月 23 日北京市第 13 届人民代表大会常务委员会第 4 次会议通过了《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》（7 章 68 条），并确定于 2008 年 7 月 1 日施行。也只有这种工作模式，才能实现以“一案三制”为核心，以“首都安全”为目标，做到以下 6 个结合：（1）紧密结合首都特点和实际；（2）紧密结合本市和国内外应急管理工作的实践及经验；（3）紧密结合国家和本市突发事件总体应急预案；（4）紧密结合国家和本市相关法律和法规；（5）紧密结合本市已经开展的风险评估、应急管理机制研究的成果；（6）紧密结合已经制定的行之有效的各项应急管理制度。

二、贯彻预防为主、借鉴先进经验，是保持应急法制适度前瞻的理论支撑