

树立应急法律理念 提高应急法律能力

提高领导干部 应对突发事件的 法律能力

傅思明◎著

树立应急法律理念 提高应急法律能力

提高领导干部 应对突发事件的 法律能力

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

提高领导干部应对突发事件的法律能力/傅思明著.
北京: 中共中央党校出版社, 2011.1
ISBN 978-7-5035-4461-3

I. 提… II. 傅… III. 突发事件应对法-中国-
干部教育-学习参考资料 IV. D922.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 263459 号

提高领导干部应对突发事件的法律能力

责任编辑 楚双志
版式设计 李 灵
责任校对 马 晶
责任印制 张志军

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091
网 址 www.dxcbs.net
电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)
经 销 新华书店
印 刷 北京四季青印刷厂
字 数 211 千字
版 次 2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷
开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 12.75
定 价 26.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

前 言

社会突发重大公共事件始终在考验着我们党和政府的应急管理能力。

但严格说来，在 2003 年以前，我国对于应对突发公共事件的重视程度，还没有上升到科学的理性应对的高度，那时我国政府基本上处于被动应对的状态，头疼医头、脚疼医脚。如 1988 年上海甲肝疫情爆发后，我国也很快制定了《中华人民共和国传染病防治法》，但没有以此为契机，全面制定突发公共事件应对的法律方案。2003 年“非典”疫情爆发之后，党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出，要建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。党的十六届五中全会进一步重申，建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制，提高处置突发事件能力，维护国家和社会稳定，保障人民群众安居乐业。党的十七大又将“完善突发事件应急管理机制”作为社会建设的重要任务提出。2007 年 8 月 30 日第十届全国人大常委会专门制定了《中华人民共和国突发事件应对法》，从制度上寻找依法、科学、有效地应对突发事件的办法和措施，这表明我们党和政府在突发事件的认识和处置上已经达到了一个崭新的高度。

现代社会中的突发公共事件，或者说公共危机事件，有着三个明显的特点：一是损失大。突发事件往往不仅造成财产损失，还造成人身损失；不仅造成眼前损失，还造成长远损失。二是影响广。突发事件不仅造成经济影响，还会产生社会影响、政治影响。三是社会关注程度高。随着社会的发展和进步，人民对生命的珍爱、对财产的关注、对行为的

预期、对秩序的渴望，比以往任何时候都要高。因而，对政府如何应对突发事件的关注程度相应的也更高。加强应急管理，提高保障公共安全和处置突发公共事件的能力，最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，切实保障人民群众生命财产安全，已经成为我们党和政府治国理政的重要任务。

在我国，有效的应急管理要按照中央提出的建立“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局的思路，以法律为支撑建立起有效的应急管理体制和机制。应对突发事件是体现党的执政能力的重要内容，因此，各级党委要发挥领导核心作用，这是应对突发事件的坚强组织保证。党委应切实加强对突发事件工作的领导，建立健全统一领导、统一指挥、大力协调、密切合作的领导机制。政府是突发事件应对的主导者，依法、科学、有效地应对突发事件是政府的职责所在。政府在突发事件之前就必须遵循预防为主、预防与应急相结合的方针，贯彻统一领导、综合协调、分类管理、分级负责的原则，建立和健全统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制，全面提高政府应对各类突发事件的能力。此外，有效的应急管理还应建立起有效的社会动员机制，要在党委领导、政府负责、人大和政协监督的基础上，动员国内和国际社会各种力量共同参与突发事件的应急管理。

加强应急管理，提高预防和处置突发公共事件的法律能力，是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事，是构建社会主义和谐社会的重要内容；是坚持以人为本、执政为民的重要体现；是全面履行政府职能，进一步提高行政能力的重要方面。通过加强应急管理，建立健全社会预警机制、突发公共事件应急管理机制和社会动员机制，可以最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损害，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

为了提高各级领导干部对应急管理重要性的认识，把握突发事件应对的法制原则，进一步增强正确处置各种突发事件的法律能力，本人编写了此书。全书通过实证研究的方法，在借鉴国内外关于突发事件应急管理的最新理论和中外应对突发事件典型案例的基础上，紧密结合我国实际，从理论、实务以及案例分析三个层面，全面阐述了突发事件应急

管理的基本原理和基本规范，分析了突发事件应急管理的体制、机制、法制和应急预案，比较系统地论述了突发事件预防与应急准备，突发事件监测、预警与预控，突发事件应急处置与救援，突发事件事后恢复与重建，探讨了如何提高各级领导干部应急法律能力这一重大课题。限于篇幅，本书没有对自然灾害、事故灾难、突发公共卫生事件以及突发社会安全事件等具体类型的应急管理做分门别类的介绍，只是介绍了应对突发事件的基本原理、总体思路和方法。各种具体类型的突发事件应急管理需要结合不同类型事件的具体特点，采取相应的措施。

需要说明的是，为写作本书，翻阅、参考了大量的文献资料。在这里，本人特别对所引文献资料的作者们表示真诚的谢意！由于水平有限，问题在所难免，热诚欢迎广大读者批评指正。

作 者

2010年12月于北京

目 录

第一章 时代课题：突发事件应对的法律能力

- 第一节 法律能力：突发事件应对的时代要求 (1)
- 第二节 长治久安：构建法治背景下的应急体制 (13)
- 第三节 理性应对：构建法治背景下的应急机制 (18)

第二章 法律智慧：应急原则

- 第一节 胸有成竹：突发事件应对的指导原则 (26)
- 第二节 有序应对：应急处置的规范性 (35)

第三章 运筹帷幄：应急预案

- 第一节 事预则立：应急预案 (54)
- 第二节 建章立制：应急预案的制定与实施 (59)

第四章 风险社会：预防与准备

- 第一节 未雨绸缪：事前预防措施 (70)
- 第二节 居安思危：应急准备工作 (80)

第五章 兵临城下：监测与预警

- 第一节 居高望远：监测与信息系统 (92)
- 第二节 山雨欲来：预警系统不可少 (107)
- 第三节 有效遏制：突发事件的预控 (115)

第六章 处变不惊：处置与救援

- 第一节 沉着应战：应急处置 (127)
- 第二节 兵来将挡：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件
应急处置 (133)
- 第三节 坚冰可破：社会安全事件应急处置 (146)

- 第四节 临危不乱：严重影响国民经济运行的突发事件
应急处置 (150)
- 第五节 众志成城：应急救援 (155)

第七章 群策群力：恢复与重建

- 第一节 随机应变：应急状态的结束 (165)
- 第二节 措置裕如：事后恢复与重建 (168)
- 第三节 以往鉴来：事后调查与总结 (176)

第八章 有备无患：提高应急法律能力

- 第一节 防患未然：政府应当具备的应急能力 (179)
- 第二节 依法应急：树立应急法治理念，提高应急法律能力 (185)

- 主要参考书目 (192)

第一章 时代课题：突发事件应对的法律能力

政府自古以来就有维护公共秩序、应对突发公共事件、保障公共安全的天职。为了有效地解决突发公共事件应急管理这个棘手难题，当代各国政府都不约而同地通过应急立法建立起突发公共事件应急管理体系（包括应急管理体制、应急管理机制和应急管理法制），时刻准备着应对危机。2007年11月1日，作为应急管理基本法的《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》）施行，标志着我国的应急法制体系框架基本建立，实现了应急管理体制、机制的法治化。

第一节 法律能力：突发事件应对的时代要求

一、突发事件的概念与特征

突发事件，作为《突发事件应对法》的核心概念，实际上是“公共突发事件”一词的简称，它与紧急事件、紧急情况、危机事件、突然事件、公共危机等概念相近，是指在一定区域内突然发生的，规模较大且对社会产生广泛负面影响的，对公众生命和财产构成严重威胁的事件和灾难。

在我国，对突发事件进行界定并系统全面地规范突发事件的应对工作体现在《突发事件应对法》中。该法第3条规定，突发事件是指突然发生，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。突发事件具有以下基本特征：

1. 发生的突然性

突发事件的发生经常出乎人们的意料，其时间、地点以及影响的程度常常是人们始料未及的。从起因上看，一些突发事件是不可预知的；从过程上看，一些关乎生命安危的突发事件的发展瞬息万变。当然，随着科

学技术的进步,人类对自然和社会的认识能力的提高,对于某些自然灾害、疫病和社会矛盾发生、发展的规律已经有所把握和认识。在此基础上,人们已经能够对某些危机的发生做出一定程度的预测和预报,并由此建立起了突发事件的监测预警机制,如气象预报、汛期警报、地震监测等。尽管如此,时至今日,人们对于多数危机事件的发生仍然是难以把握的,即使对于那些能够监测预报的事件,也不可能准确预知其发生的确切时间、地点和规模。因此,“突然性”仍然是突发事件最为明显的特征之一。

实 例

印度洋海啸事件,瞬间发生,出乎意料。据媒体报道,当地时间2004年12月26日,印尼苏门答腊岛近海发生里氏9级强烈地震。地震引起了巨大的海啸,浪高近10米,所到之处无数的城镇、村庄被夷为平地。这场突如其来的灾难给印度尼西亚、斯里兰卡、泰国、印度、马尔代夫等国造成了巨大的人员伤亡和财产损失。而且海啸还波及非洲的索马里、坦桑尼亚等国家。这次地震海啸导致近30万人遇难,经济损失难以估计。

2002年11月16日,在我国的广东省发现首例“非典”疫情。接着在短短的数月之内,“非典”疫情蔓延到世界30多个国家和地区,仅在我国,就有24个省、自治区、直辖市先后发生“非典”疫情,共波及266个县(市、区)。累计报告“非典”临床诊断病例5327例,死亡349例。这场突如其来的疫病灾害,严重威胁了人民群众的健康和生命安全。

2. 发生和发展的不确定性

突发事件的发生往往是意外的,在爆发前往往被人们认为是不可能的;发生之后,其发展进程和损害结果并不确定,难以被人们所完全预测和控制。尽管人们已经掌握了某些突发事件的发展规律及其造成损害的方式和特点,并能够尽量减少其损害,却仍然不能做到完全按自己的意志控制事态的发展。突发事件发展的不确定性,决定了其应对过程应当十分审慎,一旦处理不善,便可能酿成严重后果。突发事件的不确定性,不仅表现为其发生的不可预测性,而且其发展也有较大的不确定性,其发展演变

速度快，方向不确定，应对处理不当极易造成危害升级，引起连锁反应。许多事故如火灾等，具有很大的偶然性和随机性，一般是无法准确预测的。有些自然灾害，如地震、台风、旱灾、水灾等是由人们难以控制的客观因素引发的，对这些灾害发生的具体形式及其所造成的影响或后果，还难以完全准确预见。

3. 危害的严重性

突发事件都是具有一定社会危害性的事件。它对人民的生命财产安全构成严重威胁，甚至会造成政治、经济、文化、社会、自然秩序的混乱，危害极大。一方面，突发事件可能给人们的生命、财产和环境造成巨大损害，人们的正常生活受到严重影响。另一方面，突发事件的危害后果具有公共性，即其直接受害者应该是特定或不特定的多数人，或者直接受害者虽是个别人却产生了严重的社会影响。

实 例

2005年11月13日，中石油吉林石化公司双苯厂发生爆炸，不仅造成5人死亡，疏散群众1万多人，还造成哈尔滨市断水4天，污染波及到邻国的恶劣影响。

而发生于2001年的美国“9·11”事件，其直接经济损失高达900多亿美元，人员伤亡数以千计，在美国民众心理上造成了无法抚平的创伤。同时，它对全球的政治、经济、文化和军事格局也产生了深远的影响。由于危机事件威胁到公众的生命财产、社会秩序，具有公共危害性，政府必须妥善处理，以保障社会公共安全、维护社会公共秩序。

4. 时间的紧迫性

突发事件一旦爆发，时间的紧迫性非常强烈，其在出现时往往已经造成一定的后果，必须迅速控制事态发展，及时采取应对措施，防止事态升级、损失扩大，因而必须在第一时间做出决定。即使是在有关信息不充分、资源有限的条件下，也要快速果断决策，否则将会造成更大的危害和损失，尤其是在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件发生后可能已经造成人员财产损失，如不能立即采取紧急救助，人员财产损失将会进一步扩大。

实 例

2000年台湾发生的八掌溪事件，就是由于台湾当局对自然灾害的反应不力而引发一场全方位的社会动荡的典型例子。

2000年7月22日下午，台湾嘉义县山洪突发，4名正在当地八掌溪加固河道工程的工人被困在洪水中。赶到现场救援的消防人员因波涛汹涌无法靠近，便四处打电话向上级主管部门及军、警方救护单位求援，但一直不得要领。现场围满受困者的家属、群众和新闻记者，眼睁睁地看着4名受困者在急流中苦撑近3个小时后，因体力不支而被山洪卷走。这一惨剧经电视直播而传遍全台湾，但台湾当局的高官和众多主管人员却迟至第二天才表态，表示“震惊”。据称，台“行政院长”当天因没有看电视而不知此事，也没有得到报道；台“内政部”有关负责人在4名工人遭灭顶之灾后4小时才听到报告，但却没有立即做出反应；军、警方面事后对没有出动救援也各有各的“理由”。这一惨案在台湾岛内激起了极大的民愤，社会各界纷纷痛责当局颟顸无能、政事混乱、草菅人命。迫于民众压力，陈水扁表示为八掌溪事件“致以最深的歉意”。此外，多名台湾当局的高级官员包括“内政部政务次长”李逸洋、身兼“灾害防救委员会主委”的“行政院副院长”游锡堃、“警政署署长”丁原进、“消防署署长”陈弘毅等均因此提出辞呈，被批准请辞。与此同时，由于受到政局不安的冲击，台北股市应声倒地，尽管台湾当局四大基金集中火力护盘，敲进金融和电子股，却还是不敌排山倒海而来的卖压，终场指数狂泻163点，8000点关卡跟着失守。

二、应急管理的概念

应急管理是指政府及其他公共机构在突发公共事件的事前预防、事发应对、事中处置和善后管理过程中，通过建立必要的应急机制，采取一系列必要措施，保障公众生命财产安全，促进社会和谐健康发展的有关活动。应急管理是对突发公共事件的全过程管理，根据突发公共事件的预警、发生、缓解和善后四个发展阶段，应急管理可分为预测预警、识别控制、紧急处置和善后管理四个过程。应急管理又是一个动态管理，包括预防、准备、响应和恢复四个阶段，均体现在管理突发公共事件的各个阶段。应急管理还是个完整的系统工程，可以概括为“一案三制”，即突发

公共事件应急预案，应急机制、体制和法制。

加强应急管理，提高预防和处置突发公共事件的能力，是关系国家经济社会发展全局和人民群众生命财产安全的大事，是构建社会主义和谐社会的重要内容；是坚持以人为本、执政为民的重要体现；是全面履行政府职能，进一步提高行政能力的重要方面。通过加强应急管理，建立健全社会预警机制、突发公共事件应急机制和社会动员机制，可以最大程度地预防和减少突发公共事件及其造成的损失，保障公众的生命财产安全，维护国家安全和社会稳定，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

三、应急管理法制化

如何提高政府应对突发事件的法律能力，切实加强应急管理，最大程度地预防和减少突发事件造成的损失，有效保障人民群众生命财产安全和经济安全、社会稳定，极大地考验着我们党和政府的危机管理能力和依法执政、依法行政能力。自2003年在党和政府领导下举国抗击“非典”疫情取得重大胜利以来的危机管理经验表明，我们必须做好预案、机构、物资、技术、心理等方面的必要准备，而且必须不断完善和认真实施应急法制，将突发事件应对工作纳入法治轨道，实现应急管理法治化，才能实现科学高效的应急管理。

（一）加强非常态下的法律体系建设，力求在法律的框架下解决公共危机

突发事件应对，尤其是应急处置，往往需要行政主导，以提高处置效率，减轻危害。这就需要赋予行政机关较大的权力。同时，需要更多地限制公民的权利。但是这种权力往往具有两面性，运用不当就会损害老百姓的合法权益。因此，无论是行政紧急权力的取得和运作，还是对公民权利的限制或者增加公民义务，都需要依法而行、按章办事。依法治国要求突发事件应对做到权力有规、行为有序。我国目前已经制定涉及突发事件应对的法律36件、行政法规38件，部门规章55件，党中央、国务院及其部门有关规范性文件113件；一些地方也出台了相关地方性法规和规章。这些法律、法规和规章在实践中发挥了重要作用，提高了政府应对工作的能力和水平。

现代政府的应急管理是在法制的框架内进行的。应对突发事件可能需要特事特办，但不能以此为由而背离法治的轨道，应急管理必须有法律依据，依法实施应急措施。

实 例

我国2003年在“非典”疫情的应对过程中，政府在依靠行政命令和通知抗击“非典”的同时，及时把“非典”列为法定传染病，依据1989年的《中华人民共和国传染病防治法》（以下简称《传染病防治法》）、1991年的《中华人民共和国传染病防治法实施办法》（以下简称《传染病防治法实施办法》）来抗击“非典”。同时，通过应急立法，快速制定了《突发公共卫生事件应急条例》。该条例最大的优点就是在宪法和法律授权的范围内，依据《传染病防治法》的规定，确立了20多项制度和措施，从根本上改变了以往只由卫生系统一家单独处理卫生突发事件，行动迟缓、手段匮乏的弱点，把突发公共卫生事件的报告和处置都纳入了法制化的轨道。它详细地规定了从中央政府、省、市、县一直到街道居民委员会和村委会的责任，同时也指出了卫生主管、交通、公安、技术监督、物价、工商等各个部门的相应责任。根据这部条例，政府或卫生行政部门有关负责人员虚报、瞒报传染病疫情，要受到降职或撤职处分；如果造成传染病扩散，有关人员要被开除公职；触犯刑律的，要追究刑事责任。条例还规定，各省级政府在接到疫情等突发事件报告后一个小时之内，要向国务院卫生行政部门报告。这是我国公共卫生领域危机管理法制建设的一个重大进展。此外，国务院卫生部于2003年4月4日颁发了《国家救灾防病与突发公共卫生事件信息报告管理规范》，4月12日颁发了《关于严格预防通过交通工具传播传染性非典型肺炎的通知》，4月21日颁发了《关于加强防治非典型肺炎防治药品监督和管理工作的紧急通知》，4月29日颁发了《关于防治传染性非典型肺炎药品快速审批有关事项的通知》，5月1日颁发了《公共场所、学校、托幼机构传染性非典型肺炎预防性消毒措施指导原则》等。上述法律规范性文件为抗击“非典”提供了制度上的保障。

2008年5月12日四川汶川发生特大地震。地震灾后恢复重建时间紧、任务重，涉及面广，行业众多，很多事情需要统筹协调，科学安排。要保证这次地震灾后恢复重建顺利进行，做到质量与效率、眼前与长远利益的协调统一，实现科学恢复重建，亟须有一部专门的行政法规对地震灾后恢复重建进行规范。为此，国务院于2008年6月5日制定了《汶川地震灾后恢复重建条例》。按照条例规定，地震灾后恢复重建，应

当统筹安排交通、铁路、通信、供水、供电、住房、学校、医院、社会福利、文化、广播电视、金融等基础设施和公共服务设施建设。城镇的地震灾后恢复重建，应当统筹安排市政公用设施、公共服务设施和其他设施，合理确定建设规模和时序。乡村的地震灾后恢复重建，应当尊重农民意愿，发挥村民自治组织的作用，以群众自建为主，政府补助、社会帮扶、对口支援，因地制宜，节约和集约利用土地，保护耕地。地震灾区的县级人民政府应当组织有关部门对村民住宅建设的选址予以指导，并提供能够符合当地实际的多种村民住宅设计图，供村民选择。村民住宅应当达到抗震设防要求，体现原有地方特色、民族特色和传统风貌。该条例的实施，对于规范汶川地震灾后恢复重建活动，明确各级政府和国务院有关部门在恢复重建中的责任，确保地震灾后恢复重建工作有力、有序、有效的进行，将起到十分积极的作用。

加强非常态下的法律体系建设，建立健全应急法制，实现政府应急管理法制化的必要性在于：

1. 建立健全应急法制是依法治国的基本要求

在现代法治原则的支配下，国家生活的各个方面包括应急状态的处理与应对都应纳入法治的轨道。发生突发公共事件后，如果政府行为得不到法律的规制，必然会在应急状态下走向失控、混乱和无序。突发公共事件发生后依其特性会以一种非程序化、超渐进型的态势发展，而就危机管理而言，却应当是程序化、可持续性的决策、执行系统，只有法律的规范性、程序性、稳定性和预测性才能使之实现。

2. 建立健全应急法制是有效化解危机的重要保证

建立健全应急法制，一是有利于依法配置、协调紧急权力，使得政府依法调动、整合应急资源，在法的权威的保证下，发挥各种资源优势，形成应对危机的合力。二是有利于完善应急系统，通过法定化的监测预警制度、应急预案制度、危机确认宣告制度、危机处理制度、事后补偿与救济制度等，为突发公共事件的处理提供基本模式。法律在某种意义上是一种经验的总结，应急法制的功能之一就在于：在总结应对突发公共事件经验的基础上，将其中可行、有效的部分以权威形式固定下来形成一定的原则和程序，为将来可能发生的突发公共事件的处理提供基本准则。三是应急法制的建立健全还有利于推进政府决策的开放性、透明性，将政府如何处

理突发公共事件置于公众监督之下，这是法自身公开性的必然要求，既保证了公民的知情权，还有利于调动社会参与应对危机的热情，降低处理成本，同时推进政府依法决策、科学决策和民主决策。

3. 建立健全应急法制是保障公民权利的基础

在现代法治社会中，政府应急管理受到来自于法治原则的各个方面的限制，其核心就是政府不能随意行使应急管理权力，必须符合保护人权的基本宗旨。突发公共事件出现后，公民权利的保护体现为对集中的公众共同利益的保护和对分散的个体公民利益的保护两方面，对公益的保护有赖于法赋予政府的紧急权力，对私益的保护则有赖于法对其赋予政府的紧急权力的规制。应急法制体现出“危机管理+利益平衡”的基本功能。只有“法”才能找到公共利益与个体利益的结合点及行政效率与权利保障的平衡点，这也是建立应急法制的基本价值理念之所在。

（二）我国应急管理法律体系

完整意义上的法制应该是常态法制和非常法制的结合。加强非常态下的法制体系建设，是政府法制建设的重要内容，也是提高应对突发公共事件能力的基本思路。应急管理立法是一种人为的制度构架，体现了人们对突发公共事件的认识以及对可能发生的突发公共事件的预测，寄托了人们对以法律为手段应对突发事件的期待。迄今为止，我国法律法规对应急状态下如何采取应急措施，如何调整政府与公民之间的关系以及社会公众之间的关系，已经初步建立了一套有效的应急管理法律体系，具体表现在：

1. 2004年宪法修正案把“戒严”改为“紧急状态”的提法引人瞩目^①

紧急状态包括极端形式的紧急状态和普通形式的应急管理。“紧急状态”入宪，标志着我国应急管理进入对各种不确定因素所引起的危机事件的全面法律治理阶段。

2. 我国针对自然灾害的应急法制已初具规模

到目前为止，我国已制定了《中华人民共和国防洪法》（以下简称《防洪法》）《中华人民共和国气象法》（以下简称《气象法》）《中华人民共和国

^① 宪法第67条“全国人民代表大会常务委员会职权”第20项“决定全国或者个别省、自治区、直辖市的戒严”被修改为“决定全国或者个别省、自治区、直辖市的进入紧急状态”。宪法第80条“中华人民共和国主席根据全国人大及其常委会的决定”，“发布戒严令，宣布战争状态，发布动员令”被修改为“宣布进入紧急状态，宣布战争状态，发布动员令”。宪法第89条国务院职权第16项“（十六）决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严”被修改为“（十六）依照法律规定决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区进入紧急状态”。

防震减灾法》(以下简称《防震减灾法》)《地震灾害防治管理条例》《海洋环境预报与海洋灾害预报警报发布管理规定》《森林防火条例》等 20 多部有关自然灾害应急的法律法规和部门规章,初步建立起自然灾害应急法律制度。

3. 我国事故灾难应急法律制度也取得了一定的进展

《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)《中华人民共和国矿山安全法》(以下简称《矿山安全法》)《中华人民共和国海上交通安全法》(以下简称《海上交通安全法》)《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)《中华人民共和国消防法》(以下简称《消防法》)《中华人民共和国煤炭法》(以下简称《煤炭法》)《安全生产许可证条例》《煤矿安全监察条例》《危险化学品安全管理条例》《烟花爆竹安全管理条例》《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》等法律法规,初步建立了对核事故核辐射事故、矿山安全事故、工程建设重大质量安全、民航运输安全等事故灾难的应急法律制度。

4. 我国针对不同类型的突发公共卫生事件分别立法,从而初步形成了公共卫生事件应急法律体系

如《传染病防治法》《中华人民共和国动物防疫法》(以下简称《动物防疫法》)《中华人民共和国国境卫生检疫法》(以下简称《国境卫生检疫法》)《中华人民共和国食品卫生法》(以下简称《食品卫生法》)《中华人民共和国执业医师法》(以下简称《执业医师法》)《中华人民共和国职业病防治法》(以下简称《职业病防治法》)等。在此基础上,又制定了《突发公共卫生事件应急条例》《重大动物疫情应急条例》《传染病防治法实施办法》《食物中毒事故处理办法》等一系列行政法规和规章。

5. 作为应对各类突发事件的基本法已经颁布实施

2007 年 8 月 30 日,第十届全国人大常委会第 29 次会议通过了《突发事件应对法》。该法已于 2007 年 11 月 1 日起施行。《突发事件应对法》的立法目的和基本功能就是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。《突发事件应对法》的颁布施行,是我国法制建设的一件大事,标志着突发事件应对工作全面纳入法制化轨道,也标志着依法行政进入更广阔的领域,对于提高全社会应对突发事件的能力,及时有效地控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,保护人民生命财产安全,维护国家安全、公共安全和环境安全,都具有重要意义。