

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会  
法制工作委员会编

# 中华人民共和国 突发事件应对法释义

李飞 主编



法律出版社  
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书  
全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会 编

# 中华人民共和国 突发事件应对法释义

主 编：李 飞(全国人大常委会法制工作  
委员会副主任)

副主编：王世瑜(全国人大常委会法制工作  
委员会国家法室巡视员)

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国突发事件应对法释义/全国人大常委会  
法制工作委员会编. —北京:法律出版社,2007.10  
(中华人民共和国法律释义丛书)  
ISBN 978-7-5036-7744-1

I. 中… II. 全… III. 突发事件应对法—法律解释—  
中国 IV. D922.145

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 148353 号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京外文印刷厂

责任印制/吕亚莉

开本/850×1168毫米 1/32

印张/11 字数/248千

版本/2007年10月第1版

印次/2007年10月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978-7-5036-7744-1

定价:25.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本书撰稿人(按姓氏笔画排序):

马文里 王曙光 刘梅 孙镇平  
张晶 李菊 汪洋 陈国刚  
武增 黄宇菲

## 出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

## 目 录

## 第一部分 释 义

<b>第一章 总则</b> .....	( 1 )
<b>第一条 【立法宗旨】</b> .....	( 1 )
<b>第二条 【调整范围】</b> .....	( 3 )
<b>第三条 【突发事件的内涵、分类、分级和分级标准】</b> .....	( 5 )
<b>第四条 【建立突发事件应急管理体制的要求】</b> ..	( 8 )
<b>第五条 【突发事件应对工作原则和重大突发事件风险评估体系】</b> .....	( 11 )
<b>第六条 【提高避险救助能力】</b> .....	( 14 )
<b>第七条 【突发事件应对分工】</b> .....	( 15 )
<b>第八条 【突发事件领导机构、应急指挥机构及职责】</b> .....	( 18 )
<b>第九条 【突发事件应急办事机构】</b> .....	( 19 )
<b>第十条 【突发事件应对决定、命令公开原则】</b> .....	( 20 )
<b>第十一条 【突发事件应对行为合理性原则和公民、法人、其他组织应对义务】</b> .....	( 21 )
<b>第十二条 【征用财产与补偿】</b> .....	( 23 )
<b>第十三条 【时效中止和程序中止】</b> .....	( 25 )
<b>第十四条 【武装力量参加突发事件应急救援和</b>	

处置】 .....	( 27 )
第十五条 【突发事件应对国际合作与交流】 .....	( 29 )
第十六条 【对突发事件处置工作的监督】 .....	( 30 )
第二章 预防与应急准备 .....	( 32 )
第十七条 【突发事件应急预案体系】 .....	( 32 )
第十八条 【突发事件应急预案的基本内容】 .....	( 35 )
第十九条 【城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要】 .....	( 40 )
第二十条 【人民政府对危险源、危险区域的管理职责】 .....	( 41 )
第二十一条 【基层政府和基层群众自治组织调解处理矛盾纠纷的职责】 .....	( 44 )
第二十二条 【单位预防突发事件的义务】 .....	( 45 )
第二十三条 【高危行业企业预防突发事件的义务】 .....	( 47 )
第二十四条 【公共交通工具、公共场所和其他人员密集场所的经营单位或者管理单位预防突发事件的义务】 .....	( 48 )
第二十五条 【突发事件应急管理培训】 .....	( 49 )
第二十六条 【应急救援队伍建设】 .....	( 50 )
第二十七条 【政府和有关单位对专业应急救援人员的人身保障职责】 .....	( 53 )
第二十八条 【军队、武警和民兵组织开展应急救援专门训练】 .....	( 53 )
第二十九条 【应急知识的宣传普及和应急演练】 .....	( 54 )
第三十条 【学校开展应急知识教育】 .....	( 56 )
第三十一条 【突发事件应对工作的经费保障】 .....	( 57 )

第三十二条 【应急物资储备】 .....	( 59 )
第三十三条 【应急通信保障】 .....	( 61 )
第三十四条 【公众支持和捐赠】 .....	( 62 )
第三十五条 【国家发展保险事业】 .....	( 63 )
第三十六条 【人才培养和技术开发】 .....	( 65 )
<b>第三章 监测与预警</b> .....	( 67 )
第三十七条 【统一的突发事件信息系统】 .....	( 67 )
第三十八条 【信息收集和报告途径】 .....	( 69 )
第三十九条 【突发事件信息报告与通报】 .....	( 73 )
第四十条 【突发事件隐患和预警信息会商、评估 与报告】 .....	( 75 )
第四十一条 【突发事件监测制度】 .....	( 76 )
第四十二条 【突发事件预警制度】 .....	( 78 )
第四十三条 【发布预警】 .....	( 79 )
第四十四条 【三级、四级预警期内的应对措施】 .....	( 80 )
第四十五条 【一级、二级预警期内的应对措施】 .....	( 83 )
第四十六条 【社会安全事件上报制度】 .....	( 88 )
第四十七条 【预警级别调整和预警解除】 .....	( 89 )
<b>第四章 应急处置与救援</b> .....	( 91 )
第四十八条 【采取应急处置措施的要求】 .....	( 91 )
第四十九条 【自然灾害、事故灾难或者公共卫生 事件的应急处置措施】 .....	( 94 )
第五十条 【社会安全事件的应急处置措施】 .....	( 100 )
第五十一条 【发生严重影响国民经济正常运行的 突发事件的应急处置措施】 .....	( 102 )
第五十二条 【应急处置中的征用、征集和组织生	



	产、运输】 .....	(103)
第五十三条	【发布突发事件事态发展和应急处置工作的信息】 .....	(105)
第五十四条	【禁止编造、传播虚假信息】 .....	(106)
第五十五条	【居委会、村委会和其他组织在突发事件应急处置中的义务】 .....	(107)
第五十六条	【有关单位在突发事件应急处置中的义务】 .....	(107)
第五十七条	【公民在突发事件应急处置中的义务】 .....	(108)
第五章	事后恢复与重建 .....	(110)
第五十八条	【应急处置措施的停止】 .....	(110)
第五十九条	【恢复与重建中政府的职责】 .....	(112)
第六十条	【恢复与重建中上一级政府的职责】 .....	(114)
第六十一条	【恢复与重建中的善后工作】 .....	(116)
第六十二条	【事后查明原因总结经验】 .....	(118)
第六章	法律责任 .....	(120)
第六十三条	【政府和政府有关部门的行政责任】 .....	(120)
第六十四条	【有关单位的法律责任】 .....	(125)
第六十五条	【编造、传播虚假信息的法律责任】 .....	(128)
第六十六条	【违反本法规定的治安管理处罚】 .....	(131)
第六十七条	【违反本法规定的民事责任】 .....	(132)
第六十八条	【违反本法规定的刑事责任】 .....	(134)
第七章	附则 .....	(137)
第六十九条	【因发生突发事件进入紧急状态的条件、程序和紧急状态期间的非常	

措施] .....	(137)
第七十条 【本法的施行时间】 .....	(142)

## 第二部分 附 录

一、法律文本及立法文件 .....	(143)
中华人民共和国突发事件应对法 .....	(143)
关于《中华人民共和国突发事件应对法(草案)》 的说明 .....	(159)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国突发 事件应对法(草案三次审议稿)》修改意见的汇 报 .....	(167)
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国突发 事件应对法(草案二次审议稿)》审议结果的报 告 .....	(170)
二、有关法律 .....	(172)
中华人民共和国传染病防治法(节选) .....	(172)
中华人民共和国消防法(节选) .....	(181)
中华人民共和国安全生产法(节选) .....	(185)
中华人民共和国矿山安全法(节选) .....	(190)
中华人民共和国防震减灾法 .....	(191)
中华人民共和国防洪法(节选) .....	(200)
中华人民共和国气象法(节选) .....	(209)
中华人民共和国集会游行示威法(节选) .....	(212)
中华人民共和国人民警察法(节选) .....	(216)
中华人民共和国戒严法 .....	(218)
中华人民共和国刑法修正案(六)(节选) .....	(224)
三、有关的行政法规和规范性文件 .....	(226)
破坏性地震应急条例 .....	(226)

中华人民共和国防汛条例 .....	(233)
蓄滞洪区安全与建设指导纲要(节选) .....	(243)
核电厂核事故应急管理条例 .....	(245)
突发公共卫生事件应急条例 .....	(254)
危险化学品安全管理条例(节选) .....	(265)
国家突发公共事件总体应急预案 .....	(267)
国家自然灾害救助应急预案 .....	(276)
国家防汛抗旱应急预案 .....	(290)
国家突发公共卫生事件应急预案 .....	(314)
中国人民银行突发事件应急预案管理办法 .....	(330)

## 第一部分 释 义

### 第一章 总 则

《中华人民共和国突发事件应对法》于2007年8月30日由第十届全国人大常委会第二十九次会议通过,自2007年11月1日起施行。这部法律的制定,以宪法为依据,以维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序为宗旨,科学总结多年来我国应对各类突发事件的经验,全面规范突发事件应对活动,对于构建社会主义和谐社会,推进依法治国,建设社会主义法治国家,具有重要的意义。

本章共十六条,主要规定的是本法的立法宗旨、调整的范围,以及突发事件应急管理体制、机制等重要内容。

**第一条** 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。

**【释义】** 本条是关于制定突发事件应对法的立法宗旨的规定。

突发事件应对法的立法宗旨,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。

当前,我国应对来自自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等领域的突发事件的任务仍然十分艰巨。加强突发事件应对管理,大力提高应对各类突发事件的预防和处置能力,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,切实维护广大人民群众的生命财产安全,最大程度地减少突发事件及其造成的人员伤亡和危害,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,成为突发事件应对法制建设的当务之急和立法的根本出发点。

依法行政,建设法治政府,是实施依法治国基本方略的政治要求。政府在组织、实施突发事件应对的整个活动中也要坚持依法行政,规范政府行为。

政府是突发事件应对活动最重要的主体之一,它负有统一领导、综合协调突发事件应对工作的职责。近年来,在国务院的统一领导下,各级人民政府及其有关部门为组织、实施和规范突发事件应对活动,颁布了大量行政法规、部委规章和规范性文件,采取了一系列有效的措施,有力地促进了突发事件应对工作的开展和有关体制、机制的建设,取得了很大成绩,对于保护人民生命财产安全发挥了重要作用。但是,在突发事件应对工作中也还存在一些突出问题,应对突发事件的责任不够明确,统一、协调、灵敏的应对体制尚未形成。这些不利因素的存在,在一定程度上削弱了应对突发事件的工作效能,有必要加以规范,使突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等活动都有法可依,有章可循。

党的十六届四中全会指出,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。要适应我国社会的深刻变化,增强

全社会的法律意识和诚信意识,维护社会安定团结。十六届五中全会进一步重申,要建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制,提高处置突发性事件能力,维护国家安全和社会稳定,保障人民群众安居乐业。党中央关于应对突发事件能力建设、体制建设的重大决策要通过立法程序上升为国家意志,成为全体人民一体遵循的行动准则,就必须把突发事件应对工作的各个环节具体化、规范化、法制化,突发事件应对法的出台适得其时。

**第二条 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。**

**【释义】** 本条是关于本法调整范围的规定。

突发事件应对法的调整范围,是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,也就是把应对突发事件的事前、事中、事后的全过程活动纳入本法的调整范围之内。在应对突发事件的过程中,上述应对突发事件的各个环节密切相关,直接决定着处置突发事件的成败。

预防与应急准备,是做好突发事件应对工作的基础性工作,必须立足于“预防为主”的原则,积极做好突发事件的预防与应急准备工作。县级以上地方人民政府及其有关部门应当在本行政区域或职权范围内采取必要的安全防范措施,制定并完善突发事件的应急预案,开展应急培训、宣传及应急演练,组建各类应急救援队伍,保障经费、物资储备、应急通信,建设应急避难场所,建立健全突发事件监测预警制度,开展危险源调查、登记、评估,分析、调处和化解易引发突发事件的基层矛盾纠纷,做好突发事件的预防与应急准备工作。有关企事业单位特别是高危企业行业、公共场所、公共交通工具和其他人群密集场所的管理单位、居民委员会、村民委员会也应积极配合、协助政府及有关部门做好预防与应急准备工作。

监测与预警,是应对突发事件工作的第一道防线,必须遵循“早发现、早报告、早处置”的原则,完善突发事件监测与预警机制,防患于未然。建立和完善监测与预警机制,是维护社会稳定,促进我国政治、经济、社会、自然协调发展的必然要求,是建立现代化的、科学的应对突发事件管理体制和机制的前提基础。突发事件的监测与预警,既是政府日常管理中的一项重要职能,也是政府应急工作不可缺少的组成部分。本法着重规范了突发事件信息系统建设、突发事件监测制度和预警制度建设,包括突发事件信息收集与分析、突发事件监测、预警信息发布与媒体管理。突发事件监测活动贯穿于突发事件发生、发展的全过程,但重在突发事件发生前的监测,这也是“预防为主”的工作要求。通过监测,及时搜集可能发生突发事件潜在风险的有关信息,特别是要监控掌握能够表示危机严重程度和进展状态的特征性信息,对危机发生的几率、发生的时间、发生的地点、发生的原因、可能波及的范围、可能造成的危害程度,以及危机的演化方向和变化趋势做出分析判断,以便使应对突发事件领导机构、指挥机构、突发事件可能波及的人民群众和社会组织及时掌握危机动向,对可能发生各种突发事件在“去伪存真”的基础上事先有一个相对科学的判断,一方面按照突发事件可能发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度,由有权机关发布相应级别的预警;另一方面提前做好应对突发事件的各种准备,使各项应对工作有序进入临战状态,尽最大努力在突发事件发生时最大限度地减少损失。

应急处置与救援,是应对突发事件工作的核心环节。当突发事件发生时,履行统一领导职责或者组织处置突发事件的人民政府,应当根据有关法律、法规、规章和应急预案的规定,启动相应级别的应急处置程序,包括信息报告、先期处置、应急响应、指挥与协调、应急结束等环节。在应急处置与救援过程中,关键是要落实经过科学论证、反复演练的应急预案,根据突发事件的性质、特点和

危害程度,组织政府有关部门,调动社会人力、物力和技术,采取一项或多项应急处置措施,有效控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害。必要时,可以请求上级政府或部门以及相邻地区政府或部门给予支持。及时、准确、统一发布有关突发事件应急处置工作的情况和事态发展的信息,有效杜绝各种虚假信息。突发事件发生地的居民委员会、村民委员会、其他组织和公民个人应当按照当地政府的有关决定、命令,配合、协助开展突发事件应对工作,做好自救和互救。

事后恢复与重建,是应对突发事件工作的最后一个阶段,应当组织受影响地区尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序。要继续采取措施防止“灾后灾”(指次生灾害、衍生灾害和后续灾害)发生和新引发社会安全事件;及时组织和协调有关部门恢复社会治安秩序和建设生活生产必需的公共设施;合理规划,科学建设;保证重灾区优先得到救助和安置;对突发事件中的伤亡人员、应急处置工作人员,以及紧急调集、征用有关单位及个人物资,要按照规定给予抚慰、抚恤和补偿。此外,有关部门要按照规定及时调拨救助资金和物资,做好疫病防治和环境污染消除以及保险理赔等工作。有关人民政府和部门还应当对突发事件的起因、性质、影响、责任、经验教训和恢复重建等问题进行调查评估,不断完善应急预案和应急体制、机制;对作出突出贡献的先进集体和个人给予表彰或奖励,对突发事件应对过程中有关违法违纪人员依法追究相应责任。

**第三条** 本法所称突发事件,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。

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。**

**【释义】** 本条是关于突发事件内涵、分类、分级和分级标准的规定。

### (一)突发事件的内涵

本法关于突发事件的内涵,采取了概括和列举相结合的表述方式,它是指突然发生,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。突发事件的内涵包含了以下核心要素:

一是本法所指的突发事件具有明显的公共性或社会性。应对“公共危机”是国家启动制定突发事件应对法的初衷。突发事件应对法所要解决和应对的是“公共危机”,本法所调整的“突发事件”具有明显的“公共性”。2003年第十届全国人民代表大会第二次会议审议批准的《政府工作报告》明确提出,各级政府要全面履行政府职能……特别要加快建立健全各种突发事件应急机制,提高政府应对公共危机的能力。由此可见,国家启动制定突发事件应对法的核心目的是为了应对突发公共危机。公共危机是指在公共领域内发生的危机,即危机事件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,给公众的正常生活造成严重影响,其影响和涉及的主体具有社群性和大众性。因此,公共危机管理与个体、企业危机管理的本质区别就是公共危机管理具有公共性或社会性。这种公共性或社会性表现在事件本身引起公众的高度关注,不能引起公众高度关注的事件就不具备公共性,就不是公共危机事件;对公共利益产生较大消极负面影响,如危及公共安全、损害公共财产和广大民众的私有财产,甚至严重破坏正常的社会秩序、危及社会的基本价值等;事件本身与公共权力之间发生直接联系尤其是形成某种公法关系时,才能构成公共危机事件。如果突发事件不需要公权力介入,只需要在一定群体中自行解决,这样的事件就不具有公共危机事件的公共性。