

学习培训用书

中华人民共和国
突发事件应对法
释 义

主 编

莫于川

(中国人民大学教授、博士生导师)

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中华人民共和国 突发事件应对法释义

主 编 莫于川

副主编 林鸿潮

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

责任编辑：罗莱娜 刘 峰

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/莫于川主编. —北京：
中国法制出版社，2007. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0147 - 0

I. 中… II. 莫… 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 140231 号

中华人民共和国突发事件应对法释义

ZHONGHUARENMINONGHEGUO TUFASHIJIANINGDUIFA SHIYI

主编/莫于川

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/850 × 1168 毫米 32

版次/2007 年 9 月第 1 版

印张/13. 875 字数/288 千

2007 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0147 - 0

定价：28.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址：<http://www.zgfs.com>

市场营销部电话：66033393

传真：66031119

编辑部电话：66010493

邮购部电话：66033288

内 容 提 要

本书通过对《中华人民共和国突发事件应对法》的阐释，介绍了应急法制的基本理念、基本范畴与立法模式，分析了本法的立法背景、立法目的、调整对象与适用效力，简述了应急体制、应急领导机关、应急工作机构及其他应急主体，阐述了信息公开与信息真实、社会动员与公众参与、预防与应急相结合、征用补偿、符合比例等原则，分析了应急预案和各种预防措施，分析了人员与物质准备、思想与技能准备以及其他应急准备，介绍了突发事件信息系统与监测预警制度，介绍了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件、重大突发事件的应急处置，分析了应急救援的物质资源和人力资源，分析了应急状态的结束以及事后恢复与重建、事后总结与报告，还讨论了行政机关的责任、有关单位的责任及其他法律责任。

本书对于应急法制作了比较系统的梳理阐释，以法律条文为线索，通过 [释义]、[分析] 与 [应用] 三个层次对法律作出解释。本书适合公务人员、教学科研人员、大学生、研究生和所有关注应急法制建设的人士学习使用参考，适合作为专题培训教材。

作者介绍

主 编：

莫于川(中国人民大学教授、博士生导师、宪政与行政法治研究中心执行主任、中国行政法研究所所长，法学博士，参与了突发事件应对法草案起草工作，主持过多项突发事件应急法制课题研究工作，曾主编出版《应急法制论》)

副主编：

林鸿潮(中国政法大学法治政府研究院博士后，法学博士，承担过多项突发事件应急法制课题研究工作，曾参与编写《应急法制论》)

其他撰稿人(按章节顺序)：

王天星(北京第二外国语学院法学院副教授，法学博士)

邹乃瑾(北京市崇文区监察局干部，法学硕士)

刘亚凡(中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生)

张 震(西南政法大学讲师，中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生)

尤 乐(中国人民银行深圳支行干部，中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生)

王书成(中国人民大学宪法学与行政法学专业博士生)

撰稿分工

初稿撰写：

导论：莫于川

第一章：莫于川、林鸿潮

第二、三章：王天星

第四、五章：邬乃瑾

第六章：林鸿潮

第七章：刘亚凡

第八章：张震

第九章：尤乐、林鸿潮、邬乃瑾

第十章：王书成

附录：莫于川、林鸿潮

修改补充统稿：莫于川、林鸿潮

序

袁曙宏

在当今世界，一国政府应对突发危机的能力如何，已经成为人们评价其执政、施政能力的重要标准。2003年以来，面对SARS疫情、禽流感、吉林石化爆炸、“桑美”台风以及频发的大型矿难等一次次严峻考验，党和政府应对突发事件的能力在磨练中不断得到提高。应急管理能力的迅速提升，已经成为十六大以来提高党的执政能力和政府行政能力的重要内容。而2007年8月30日十届全国人大常委会通过的《突发事件应对法》，则是集中反映上述成果和经验的一部重要法律，在我国公共应急法制建设进程中具有重大的里程碑意义。

我国公共应急法制建设发端于50年代。其间虽然取得过一些成果，但在50—70年代的大部分时间陷于停滞。直到1982年《宪法》的颁布实施，才真正为我国公共应急法制的建立奠定了宪政基础。此后，我国陆续出台了一批单行的应急类法律、法规和规章，初步建立起了公共危机管理的体制与机制。而2003年春天爆发的SARS疫情，则促使公共应急法制建设真正引起了全社会的共同关注，真正成为了理论研究、制度变革的重大课题，并从此走上了发展的快车道。在全社会应对SARS疫情的艰难奋斗过程中，当时堪称脆弱的公共应急系统充分暴露了其内容过于单薄、体制不够健全、权利保障不足、法律规范零散等缺陷，反

映出公共危机管理的法律保障体系亟待加强和完善。由此，如何完善我国的公共应急法制便成为一项重大而艰巨的任务摆在我们面前，人们开始将公共应急法制的发达程度，上升为评价社会文明进步的一个重要方面。2003年之后，我国公共应急法制建设的步伐大大加快，取得了令人瞩目的进步，催生了一系列新的制度。这是我们党和政府坚持以人为本、关注民生、科学发展、促进和谐、崇尚法治、依法执政的指导方针在应急法制领域的具体体现。

2003年5月，《突发公共卫生事件应急条例》颁布实施；2004年3月，国务院《全面推进依法行政实施纲要》将“建立健全各种预警和应急机制，提高政府应对突发事件和风险的能力”作为转变政府职能、深化行政管理体制改革的一项重要内容；2005年11月，《重大动物疫情应急条例》颁布实施；2006年1月，国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》；2006年3月，《“十一五”规划纲要》以较大篇幅阐述了我国公共应急建设的目标和计划；2006年4月，国务院办公厅设立国务院应急管理办公室；2006年10月，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将“完善应急管理体制机制，有效应对各种风险”作为建设和谐社会的目标之一；等等。总之，在这一时期，我国有关公共应急的法律、政策以及机构渐成体系，公共应急法制的基本架构趋于完成，并在频频发生的一系列突发事件面前初显功效。而从2003年5月开始，历经四年多时间研究、起草、审议，并终于在今年8月出台的《突发事件应对法》，则将这一进程推向高潮。这部法律的颁布实施，标志着我国公共应急法律体系的基本形成，也是实现我国公共应急法治的关键一步。

中国人民大学宪政与行政法治研究中心是我国较早开展公共

应急法制研究的学术机构之一。自2003年以来，该研究中心在莫于川教授等专家学者的主持下，完成了多项公共应急法制课题的重要研究工作，并受立法机关委托起草了《突发事件应对法》的专家建议稿，为该法草案的最终形成提供了重要的参考意见。莫于川教授作为我国公共应急法制研究领域的著名专家，近年来在该领域取得了丰硕成果，出版、发表了数量可观的学术论著，并直接参与了《突发事件应对法》的起草和论证工作，其观点对该法草案的形成和修改产生了重要影响。

《突发事件应对法》出台之后，莫于川教授依托其丰厚的前期学术成果，主编出版了《中华人民共和国突发事件应对法释义》一书。该书以《突发事件应对法》的文本为基本线索，对其制度内容进行了简明扼要的梳理阐释，体现了莫教授和他的研究团队在公共应急领域长期积累的研究成果，也融入了莫教授长期参与立法工作的可贵心得。本书注重理论与实用结合，制度阐述与案例分析结合，有助于帮助读者正确掌握我国公共应急法制的理论和实践问题，是开展《突发事件应对法》学习培训和加强应急法制工作的重要参考书，故乐于向广大读者朋友推荐。

是为序。

袁曙宏
2007年9月18日

(作序者系国家行政学院副院长、教授、博士生导师，中国法学会副会长)

目 录

导论 加强应急法制与构建和谐社会	1
第一章 应急立法概述	30
第一节 应急立法的基本概念	30
第二节 应急立法的立法目的	49
第三节 应急立法的时效问题	69
第二章 公共应急体制	76
第一节 应急体制和应急机关	76
第二节 应急机构	94
第三节 其他应急主体	107
第三章 公共应急原则	114
第一节 信息公开与信息真实的原则	115
第二节 社会动员的原则	125
第三节 比例原则	139
第四节 预防为主、防治结合的原则	148
第四章 事前预防	153
第一节 应急预案	153
第二节 预防措施	170
第五章 应急准备	185
第一节 人员与物资准备	185
第二节 思想与技能准备	201
第三节 其他应急准备	209
第六章 监测预警	213

第一节	突发事件信息系统	213
第二节	突发事件的预警	236
第三节	突发事件的预控	246
第七章	应急处置	258
第一节	应急处置概述	258
第二节	自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急 处置	271
第三节	社会安全事件的应急处置	288
第四节	严重影响国民经济运行事件的应急处置	298
第八章	应急救援	308
第一节	应急救援的物质资源	308
第二节	应急救援的人力资源	318
第九章	事后处理	334
第一节	应急状态的结束	334
第二节	事后恢复与重建	341
第三节	事后总结与报告	359
第十章	法律责任	366
第一节	行政机关及其工作人员的法律责任	366
第二节	有关单位与个人的责任	373
第三节	刑事责任	381
附录：		
附录一：	中华人民共和国突发事件应对法	387
附录二：	我国应急管理有关法律行政法规目录	405
附录三：	国家突发公共事件总体应急预案	410
附录四：	我国突发公共事件应急预案体系	421
后 记		426

导论 加强应急法制与构建和谐社会

导论从如下八个方面，为读者提供一些指导和参考：1. 应急法制是和谐社会的保健因素；2. 应急法制的理论基础和指导原则；3. 应急法制和应急预案的制度定位；4. 应急法制建设的方法论特点；5. 国外应急法制的若干特点；6. 我国应急法制的基本情况；7. 突发事件应对法的立法过程；8. 本书的基本内容和体系框架。

一、应急法制是和谐社会的保健因素

我国正大力倡导建设和谐社会，那么有无必要花力气来探讨和加强用于应对突发事件、实施危机管理的应急法律制度呢？答案是肯定的。古人云：“凡事预则立，不预则废。”我们现在探讨这些看起来具有紧张感的问题，也即探讨我国公共危机管理和应急法制建设的理论和实践问题，目的正是为了追求社会生活的长久和谐，这是紧张与和谐的一种辩证关系，所以我们提出“加强应急法制与构建和谐社会”这样一个命题，专门加以研究和解读。这一命题的基本内涵可以解读为：有效的危机管理与应急法制是和谐社会的保健因素。

公共管理理论中有一种“管理两要素说”，大意是说对于一个系统的管理效果起着重要作用的有两大类因素：一类是激励因素，一类是保健因素。前者的功能是增加动力，后者的功能是减少阻力。突发事件及其导致的公共危机，人们是回避不了的，它

是社会生活的组成部分，必须正视它，积极应对它；予以有效应对之后，社会有机体就能继续健康运行了，这好似保健因素起到了作用。因此可以说，有效的危机管理与应急法制乃是和谐社会的保健因素。提出并研究这一命题的出发点与归宿点在于：在行使紧急权力、实施危机管理的过程中，易于出现权力滥用行为、发生严重侵权后果，必须依法有效地保护公民的合法权利。为此，必须重新认识和调整政府机关在突发事件应对过程中的管理行为。

我们可以通过一些事例来对比观察。2003年的“非典”（SARS危机）造成全社会很大的恐慌。当时即使不是疑似病人，仅仅是密切接触者，也要隔离15天，限制人身自由。另外，隔离的条件随着被隔离人员的增多而下降，增加了隔离者的被感染机会。当时的应急法制不完善，应急机制、应急预案也缺乏，所以在这一突发公共卫生事件面前，政府机关非常被动，全社会也完全陷于被动之中，有关机构的应急资金、专业人员和专门物资（例如防护口罩、医护人员的防护服）都严重不足。因为过去不重视，一些传染病院的条件差，没人愿意去工作，没有资金更新设备、培训人才，应急救护能力不强。与之比较，接下来的第二年，也就是2004年，我国又出现禽流感，这种疾病对人的危害同样非常严重，但是全社会并不那么紧张，因为有了前一年抗击“非典”的经验。而且“非典”以后举国上下迅速投入大量资金，加强建设传染病院，有些地方还建立了新的疾病预防与控制中心。基本条件改善了，有了实践经验，有了应急预案，就没有那样的社会恐慌、社会混乱，比较平稳地度过了危机。这两个事件对比一下，给人很多启发。

还有两个事例可作对比。北京2003年初有一场大雪，这是类似自然灾害的一个突发事件，竟让整个城市交通完全陷入瘫

痪：许多在下午五点钟下班回家的职工，直到深夜甚至凌晨一点钟才终于走回家，全城交通瘫痪的程度可见一斑。可作对比的是：2006年1月，北京市区人车流量特别密集的交通要道——京广桥路段忽然塌陷，出现了一个大坑，而且不断扩大。如果此事在以前发生，肯定会波及面迅速扩大造成全城交通瘫痪。但这次由于启动了城区交通运输应急预案，很快控制住局面。而且塌陷路段连续施工很长时间，也没有造成明显交通阻塞。许多人都记得当天出事不久，机动车驾驶人的手机都收到了北京市公安交通管理部门发来的紧急交通信息，告知京广桥路段塌陷事件，建议车辆避开这条路和相应路段，以及如何绕道行驶。这些信息是政府机关无偿提供给市民的公共信息，是主管部门采取的行政指导行为。当时还采取了其他举措，比如开辟辅助通行道路等等。如果这样的突发事件在以前发生，很可能像发生了一场战争，城市交通早就瘫痪了，而这次通过采取综合配套的应急措施，就井然有序地度过了危机。

突发事件发生后，危机管理者的应对态度和处置方式也很重要。2006年2月，也就是松花江水污染事件发生之后不久，黑龙江省牡丹江市突发大范围水污染，江水里出现了许多不明性质的白色漂浮物，造成人们很大的恐慌。一个通讯公司的经理可能出于好意，向许多手机用户发去关于严重水污染和矿泉水供应紧张的短信息，于是城里大大小小商场的矿泉水被一抢而空，出现了严重的饮用水危机，如果不能及时妥善处理，蔓延开来可能会引起骚乱。这次水污染事件发生后遇到的一个棘手问题是：牡丹江市政府对于水污染的真实原因，一开始也搞不清楚，是否发布真实消息，感到非常为难。他们请来当地权威学者检查诊断，学者认为可能是一种水生物，不是毒物，只是轻微污染，可能不太严重，但又不能当下做出明确判断。如果按照以往的思维习

惯，突然发生重大复杂事件后，某些地方政府一般会控制新闻、暗箱操作，于是人们纷纷猜测、流言遍地，可能就非常危险。突发事件导致公共管理危机时，政府信息是否公开，以往与现在有不同的做法。这一次，当地政府经过认真研究，反复考虑后果，决定即便不清楚污染源为何物，也要实事求是地向社会公布。例如，污染范围有多宽？还有多少水资源可放心使用？政府和有关机构正在进行哪些工作？请来什么样的专家（实际上随后就请来了北京疾控中心、其他高级研究机构的专家）？专家提出的意见如何？将这些情况通告知民众，结果迅速稳定了民心。事后证明，该污染物是一种水生物，叫做水栉霉。由于牡丹江上游的支流海林河边有一个造酒厂排放的酒糟长期堆放江边，此前半个月左右当地出现气温回升，导致江边酒糟发酵，水栉霉迅速大量繁殖形成大范围江水白色污染。真相弄清并公布后，恐慌完全消除。而事发当时的确很危险，如果处置不当，一个城市几百万人口可能会失去控制，造成难以预料的严重后果；但是这次政府吸取了以往的教训，及时公布实情，于是产生了完全不一样的结果。这个实例给我们一个启示就是：对于突发事件，在尽可能预防的同时，在其到来时要敢于正视、积极应对，而不是逃避、回避、掩饰。对其采取积极、正确应对方法，特别是当地政府机关及时、主动地公布有关信息让民众知晓并予以配合，产生的结果是不同的，最终保证了一方稳定、平安。

这些事例说明，突发事件是社会生活的组成部分，科学、适用、完备的危机管理和应急法制是一个社会的保健因素。必须做好物资、方案、技术、机构、法律规范、思想观念等方面的必要准备，才能应对各种突发事件。随着经济、科技和社会的发展，突发事件会增多，向人们提出很大挑战。如何建立危机管理系统，包括如何建立与完善应急法制，乃是人们面前的重大课题。

二、应急法制的理论基础和指导原则

加强和完善突发事件应对法制，需要法治理论支持，体现如下指导原则：

一是人民主权思想指导下的法治原则。也就是要排除民主力量约束之外的法外行政。有人认为在应对突发事件、行使紧急权力的时候，不应受到法律约束，否则不机动，无法完成使命。这个观点是不成立的。因为在很多情况下，很多需要采取的举措，事前还是可以预见的，可以类型化，进行预先设定行为模式并予以法律规制，并作出多种准备，对于此类体现应急法治理念的制度安排，不宜简单说成是法外行政。

二是行政应急性原则。这个原则是为了保证行政紧急权力的有效行使。当然，立法权也可能需要紧急行使（例如紧急立法），危机管理过程中的司法也有特殊性，但是真正的主体部分还是行政机关的行政管理，特别是行政执法，需要作出特殊的应急制度安排。突发事件发生的时候，行政机关走在最前面，由行政机关承担主要的应急任务。行政应急性原则在行政法体系中应当作为基本原则，与行政合法性原则、行政合理性原则、比例原则、信赖利益保护原则、行政公开原则等并列，这样的行政法基本原则体系才是完备的。所谓的基本原则，就是贯穿行政法制全过程，发挥重要调控作用的原理和准则。有很多突发事件应对工作是需要常态下就要抓紧做的，如果只是突发事件导致公共危机后再来做，再把法律规范用于社会生活，冀望它来保证公民权利和公共利益，那是不可能的，是保证不了的。常态与非常态是转化的，而且非常态的很多事务，在常态下必须予以准备，就是说非常态的事务是前在的、潜伏着的。比如，应对危机的专门机构，专业性很强，就需要有人才的储备，需要专门机构的建立、

运行，需要进行专业培训，需要资金、物资，并及时更新这些物资，还需要培训民众，组织他们演练。在日本，人们就非常善于应对危机，因为日本发生地震等自然灾害的频率较高，人们从小就接受各种危机意识和应对能力的教育培训，比如地震、火山、海啸的预防演练。各级学校都一直对学生进行此类教育，大学毕业工作以后，企业也不断对员工进行此类培训。这些事务是需要花钱、花时间的，如果没有法律依据，凭什么去要求学校、企业组织开展这些事务？怎么去要求人们承担这方面义务？从法理上说，民众、社会组织有协力义务，应当协助行政机关开展这些活动，以提高有关群体的应急救助素质。所以这个原则不是在危机发生的时候才起作用，平时就要起作用，包括指导制定出规范去发挥作用。但是，一般来说，行政机关、政府官员在平时会自觉地安排资金、人员来做应急准备工作吗？不会的，因为缺钱、缺人、没时间，如果没有法律依据去要求他，是不可能光凭自觉性平时就坚持这样做。因此这个原则应当是贯彻始终的一个基本原则。另外，这个原则也是保障紧急权力依法有效行使的原则。紧急权力的行使有时要超出常规，不完全遵守程序，对常态下的行政程序往往予以简化，比如告知程序的简化。这个原则会指导人们去完善法律制度。法律原则有时会在关键时候起到法律规则无法起到的特殊作用。因此可以说，行政应急性原则贯穿于常态和非常态的行政管理、行政法制运行的全过程。

三是权利克减底线原则。也即最低限度人权保障原则。这一原则体现了宪政的要求，也是应急法制正当性、合法性的界限。在突发事件发生进行危机管理或者宣布进入紧急状态之后，我们公民的一些法定权利甚至基本权利常常要受到某种克减和限制，但它是有限度的。对于这个底线，过去一直没有比较完整、明确、高位阶的规定。对于有些权利的克减，人们比较易于接受，