

张付领 刘 宇 刘建新 何红乔 ○ 编著

公共安全法学与 法律法规概论

INTRODUCTION

TO PUBLIC

SECURITY LAW



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

张付领 刘 宇 刘建新 何红乔◎编著

公共安全法学与 法律法规概论

INTRODUCTION

TO PUBLIC

SECURITY LAW



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

公共安全法学与法律法规概论/张付领等编著. —北京:
当代中国出版社, 2007.10
ISBN 978-7-80170-635-5

I. 公… II. 张… III. 公共管理—法的理论—中国
IV. D922.141

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 136549 号

出 版 人 周五一
责任编辑 柯琳芳
责任校对 王小芸
装帧设计 北京华子图文设计公司
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱:ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572152 66572154 66572155
市 场 部 (010)66572157 66572281 66111785
印 刷 北京市耀华印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 18.5 印张 2 插页 349 千字
版 次 2007 年 10 月第 1 版
印 次 2007 年 10 月第 1 次印刷
定 价 34.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请与出版部联系(010)66572159

编者的话

我们所处的世界，每时每刻都有可能发生危及公共安全的重大事件。研究表明，一个国家的人均 GDP 在 1000~3000 美元之间时，是各种公共安全事件的高发期。中国正处在这一时期，但目前还没有建立起保障公共安全的有效体系，对公共安全的理论和技术的研究还很薄弱，与发达国家和国际水平有相当大的差距。这种现状已经引起中国政府的高度重视。2006 年 1 月颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》，将突发公共事件划分为四大类型：自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。

2006 年 2 月颁布的《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006~2020 年）》，将公共安全列为“重点领域”的第 10 项。之后，关于公共安全的研究逐级在许多地方展开。正是在这种情况下，河南理工大学在 2004 年向教育部申报成立了全国第一个公共安全管理本科专业，并于 2005 年招收了第一届学生。为了尽快建立中国公共安全管理学科体系和教育体系，我们从 2003 年开始研究和引进美国、澳大利亚、新西兰、加拿大等国的相关文献，特别是主要的法律法规、政府文件、国家预案、指导手册、大学教材，等等，着手建立自己的教材体系。今天与读者见面的这本书，就是该教材体系的一部分。

特别需要指出的是，由于我们也是这个专业的新兵，自身水平有限，呈现在大家面前的教材显得稚嫩，有许多不足和缺陷，恳请同仁和读者指教。

夏保成

2007 年 6 月于河南理工大学

前 言

公共安全法学既是行政法学的一个分支，又有自己独立的理论体系，它是调整公共安全行为的法律规范的总和。它以与公共安全有关的特定的人身关系和财产关系为调整对象。公共安全法律法规，是我国公共安全管理各个领域的基本规范。为了满足公共安全管理专业开设课程的需要，我们根据河南理工大学公共安全管理专业和干部培训的需要，精心组织编写了这本《公共安全法学与法律法规概论》。

在公共安全法律关系中，既包括国家机关之间的权利义务关系，又包括国家机关与公民、法人、社团组织之间的权利义务关系，还包括公民、法人、社团组织相互之间的权利义务关系。当然，国家之间以及国家与国际组织之间的权利义务关系也属于公共安全法学的调整范畴。在公共安全法律关系中，不同主体的行为需要不同的公共安全法律规范进行调整。构建一系列合理的公共安全权利义务关系模型，是公共安全法学研究的核心。构建一个完整的公共安全法的立法体系，是公共安全法学的重要使命。

根据公共安全法学学科的一般体系，我们分两大部分进行了研究，上篇包括第一章到第九章。这部分的内容包括公共安全法的概念、渊源、体系、调整对象、基本原则、基本制度，以及公共安全法律责任及其关系等内容。在下篇中，出于公共安全的教学需要，我们对中国的公共安全相关法律，按照四大类做了简要概括性介绍。

本书的上篇由刘建新、何红乔、张付领执笔，最后由张付领负责统审定稿；下篇由刘宇执笔并定稿。

在本书的编写过程中，我们得到了河南理工大学夏保成教授无微不至的指导，得到了河南理工大学公共安全管理研究中心的老师们的的大力支持，参考借鉴了国内外的许多专家学者的理论成果，在此，我们一并表示衷心的感谢。

对于本书的编写，尽管我们付出了最大努力，但由于能力、资料所限，不足和差错在所难免，恳请读者和专家不吝指正。

作者

2007 年 7 月

目 录

上篇 公共安全法学概论

第一章 公共安全法概述	(3)
第一节 公共安全法的定义	(3)
第二节 公共安全法的性质和特点	(4)
第三节 公共安全法的目的和任务	(6)
第四节 公共安全法的效力范围	(9)
第二章 公共安全法的调整对象	(13)
第一节 法的调整对象	(13)
第二节 公共安全法的调整对象	(14)
第三章 公共安全法的渊源	(19)
第一节 法律渊源的概念	(19)
第二节 法律渊源的形式	(21)
第三节 公共安全法的渊源	(22)
第四章 公共安全法的基本原则	(28)
第一节 概说	(28)
第二节 依法保障公共安全的原则	(31)
第三节 政府主导的原则	(38)
第四节 公众参与原则	(41)
第五节 预防为主的原则	(45)
第六节 中央与地方合理分权的原则	(47)

第五章 公共安全法律制度	(52)
第一节 公共安全法律制度概述	(52)
第二节 公共安全防范与教育制度及应急处理制度	(54)
第三节 公共安全责任制度	(59)
第四节 公共安全设施“三同时”制度	(62)
第五节 公共安全风险管理制度	(64)
第六章 公共安全法律关系	(66)
第一节 公共安全法律关系的概念与特征	(66)
第二节 公共安全法律关系的要素	(69)
第三节 公共安全法律事实	(75)
第四节 公共安全应急状态下的公权力与私权利	(78)
第七章 公共安全法学与其他法律学科的关系	(83)
第一节 公共安全法学与法理学的关系	(83)
第二节 公共安全法学与宪法学的关系	(85)
第三节 公共安全法学与行政法学、刑法学、紧急状态法学的关系	(86)
第八章 公共安全法的体系	(89)
第一节 法律体系的概念	(89)
第二节 公共安全法的体系	(90)
第三节 常态公共安全法的体系	(92)
第四节 非常态公共安全法的体系	(97)
第九章 公共安全法律责任	(105)
第一节 责任与法律责任	(105)
第二节 违反公共安全法律的责任	(109)
第三节 公共安全法律责任的种类	(111)

下篇 公共安全法律法规概论

第十章 公共安全基本法	(117)
第一节 公共安全基本法概述	(117)
第二节 《宪法》对公共安全内容的阐述	(117)
第三节 公益事业捐赠法	(120)
第四节 消防法	(122)
第十一章 自然灾害类法律	(130)
第一节 自然灾害类法律概述	(130)
第二节 水法	(130)
第三节 森林法	(135)
第四节 气象法	(142)
第五节 防洪法	(146)
第六节 防沙治沙法	(150)
第七节 防震减灾法	(153)
第十二章 社会安全类法律	(158)
第一节 社会安全类法律概述	(158)
第二节 民族区域自治法	(158)
第三节 国家安全法	(162)
第四节 国防法	(177)
第五节 金融法	(191)
第十三章 公共卫生类法律	(207)
第一节 公共卫生类法律概述	(207)
第二节 传染病防治法	(209)
第三节 食品卫生法	(212)
第四节 动物防疫法	(219)
第五节 国境检疫法	(222)

第十四章 事故灾难类法律	(227)
第一节 事故灾难类法律概述	(227)
第二节 劳动法	(227)
第三节 安全生产法	(235)
第四节 煤炭法	(244)
第五节 建筑法	(246)
第六节 环境保护法	(253)
附 录 中华人民共和国突发事件应对法	(272)
参考文献	(284)

上篇 公共安全法学概论

第一章 公共安全法概述

公共安全法的概念和含义、性质和特征、目的和作用、适用范围，特别是公共安全法的调整对象，既是公共安全法学的基础理论知识，也是公共安全法区别于其他法律部门的重要标志，因此我们将着重对这些问题进行论述。

第一节 公共安全法的定义

公共安全法是调整公共安全关系的法律规范的总称，是指关于公共安全的维护与保障、预防公共安全事件的发生以及公共安全事件的应急处理和事件发生后的安抚与处理的法律规范的总和。公共安全法的概念包含以下四层意思：

首先，公共安全法是法的一种。公共安全法同其他法一样，是国家制定或认可的、用特定形式颁布、并以国家强制力保障其实施的行为规则或法律规定。公共安全法具有国家强制性、法律规范性等法律基本特征，它既不同于公共安全道德规范，也不同于企业事业单位的内部规章和其他非法律文件。这一定义实际上是对公共安全法一般属性的肯定。

其次，公共安全法是有关公共安全的法律规范的总称或综合体。公共安全法不是指某一个法律规范，而是有关公共安全的具有同样宗旨、性质相似、相互关联的一系列法律规范的集合。这里的法律规范，是指由国家制定或认可，以国家强制力保障其实施，并由假定（或条件）、指示（或处理）、后果三要素组成的行为规范。

再次，公共安全法调整的是因公共安全问题而产生的社会关系。公共安全法调整的是一种特定的社会关系，即因公共安全问题或公共安全事务而产生的社会关系。可以把这种社会关系简称为公共安全社会关系。这种社会关系始终离不开公共安全或对公共安全有影响的主体的活动，始终以公共安全为媒介。因此，公共安全社会关系是所有涉及公共安全的管理与保障，危害公共安全事件和行为的预防及公共安全事件应急处理等各种社会关系的综合，调整公共安全社会关系实际上包括调整整个社会关于公共安全事务的各个方面。这一含义是对公共安全法这一新兴的、独立

的法律子部门的基本特征、调整对象和目标的概括。

最后,公共安全法主要调整、维护与保障公共安全所发生的社会关系。因公共安全事件和人的公共安全行为而产生的社会关系很多,公共安全法对这些关系的调整是逐步发展的,即在安全问题日益发展成为整个人类社会所共同面临和关注的重大问题,且公共安全问题的解决与处理急需全社会的共同努力的当今社会,公共安全领域所发生的社会关系才纳入了公共安全法律调整的范畴。公共安全法将因公共安全管理所产生的社会关系,破坏公共安全所产生的社会关系,解决与处理公共安全事件即对公共安全事件应急处理所产生的社会关系,维护和保障公共安全所形成的社会关系等,作为自己的调整对象。因此,这里的管理、维护与保障、应急处理,是指对公共安全法法律行为主要内容的概括。

第二节 公共安全法的性质和特点

对于公共安全法的性质和本质,正如法的性质和本质一样,在中国法学界有各种不同的认识和理解。首先是对法的性质和本质这两个概念有不同的理解,有的认为法的性质即本质、本质即性质;有的认为性质不同于本质,性质有几个,本质只有一个,本质是最基本的性质;有的认为本质也是多层次的。除了概念之争外,还有内容之争。有的认为法的性质是指法的强制性、规范性、阶级性等,有的认为法的性质就是指法的阶级性;有的认为法的本质是法的阶级性,有的认为法有阶级本质和社会本质两种本质。我们认为既不能说法律的本质是它的阶级性,又不能说是统治阶级的意志或公众意志,阶级社会法律的本质在于,法律是由一定物质生活条件决定的统治(领导)阶级意志的形式,对社会经济关系规则和秩序的规范的反映。

关于公共安全法的阶级性,应该全面把握公共安全法产生的背景、任务、性质和特点,进行具体分析,防止简单化。公共安全法的产生,不是因为阶级矛盾不可调和,而是因为生产力的发展严重危害了人类社会的公共安全,也就是说,公共安全法产生的背景不完全是阶级矛盾,还包括人同自然的矛盾。公共安全法任务的实现将给全体社会成员普遍带来恩惠,不论富人还是穷人,是统治阶级还是被统治阶级。虽然公共安全法因体现了执政阶级的政策和利益而具有法的一般属性,但是,公共安全法的保护对象和任务的特殊性决定了它还有更重要的一个方面,即强烈的社会性、公共性和技术性。认为公共安全法的性质同一般法律没有任何区别,简单地套用传统公式,不做具体分析地把公共安全法说成是阶级矛盾的产物,是统治阶级为维护本阶级利益而进行统治的工具,就把复杂的社会现象简单化了。这种片面的观点,不利于把握公共安全法的基本性质和特征,不利于充分发挥公共安全法的

效能,不利于正确把握公共安全法的制定和实施的指导思想,也不利于对各国公共安全立法中有益经验的借鉴与交流。

我们认为中国公共安全法由国家机关制定或认可,反映国家意志,代表先进生产力、先进文化和最广大人民的根本利益。它作为国家法律体系中的一个重要组成部分,属于发展中的社会主义国家性质的公共安全法类型。与其他法律部门相比,公共安全法还有下列特点:

1. 综合性

这一特征在于公共安全法由于所调整的内容跨多种学科和领域,包括公共安全学、公共安全管理学、法学、自然科学等,它所要保护的公共安全是由多种要素组成的统一体,因此,它具有较强的综合性。具体体现为这样几个方面:

(1) 从法律关系来看,公共安全保护涉及到社会生活的方方面面。相应的,公共安全法所调整的社会关系也十分广泛,它不同于其他法律部门只调整某一方面的社会关系,而要从多角度、多方面去调整社会关系,它所确立的公共安全法律关系也因社会关系的广泛而广泛。

(2) 从法律规范的构成来看,由于公共安全法所调整的范围十分广泛,决定了公共安全法律规范是由多种法律规范综合而成的。其中,既包括行政法规范、民法规范,也包括刑法规范,由这些性质不同的法律规范共同构成的公共安全法律规范,其综合性体现得尤为明显。

(3) 从法的渊源来看,公共安全法体现在多种立法形式中。在我国,宪法、法律、行政法规、地方性法规等,都可以成为公共安全法的渊源。

(4) 从法律的表现形式来看,公共安全法还没有综合性的基本法律,主要是大量专门的公共安全法律、法规,如《中华人民共和国安全生产法》,而且在行政法、民法、刑法、经济法等其他法律部门中也有关于公共安全的法律规范,因此,公共安全法的表现形式是多层次、多领域的。

2. 科学技术性

公共安全法直接而具体地反映着公共安全学基本规律和社会经济规律的要求,它的一系列基本原则、管理制度和法律规范都是从公共安全科学的研究成果和技术规范中提炼出来的,如经济建设与公共安全保护相协调的原则,以防为主、防治结合、综合治理的原则,环境公共安全评价制度等,都具有较强的科学技术性。同时,公共安全学本身又是一门新兴的、尚未完全成熟的学科,有些公共安全问题虽已暴露出来,但短时期内还难以从科学上做出全面的解释,这就需要不断进行科学研究和探索。为防止已暴露出来的公共安全问题继续恶化,又必须及时制定法律予以控制。在进行这些立法活动时,其科学技术性更加突出。

3. 区域特殊性

公共安全问题是人类共同面临的,在公共安全问题产生原因、解决途径等方面存在着一定的共同性。因此,公共安全法的一些基本规范,可以在不同国家、不同地区互相借鉴,同时适用。但由于不同地区各有其特点,国与国之间、同一国家内的不同地区之间的公共安全问题又有其特殊性,因此,公共安全法也就具有区域特殊性。

4. 社会性和公益性

与一般法律相比,公共安全法的阶级色彩较为淡薄,它的社会性和公益性则非常突出。可以说,在某些方面、在某种意义上,公共安全法已经超越了阶级性,甚至超越了民族性,公共安全成为国际社会进行广泛合作的重要内容之一。目前公共安全问题已经危及整个人类的生存和发展,保护公共安全已成为各阶级、全人类的共同要求。

5. 前瞻性

公共安全法是一个“向前看”的法律部门。着手处理已经产生的公共安全问题固然重要,但预防是更为重要的方面。公共安全法中的预防原则和公共安全评价制度等即是这一特点的集中体现。

公共安全法的前瞻性的根本原因在于许多公共安全问题的不可逆性,一旦发生,即无法恢复;有的公共安全问题即使能够解决,也非常困难,需要巨大的资金和长期的治理。

第三节 公共安全法的目的和任务

一、公共安全法的目的

(一) 加强公共安全管理

保证公共安全,开展公共安全管理是政府的首要责任。国家作为社会公共利益的维护者,为了保障人民群众的生命财产安全,为了全体社会成员的共同利益,必须运用国家权力,对涉及公共安全的各个领域实施有效的监督管理。

国家对公共安全实施有效的监督管理,最根本的是要建立切实有效的保障公共安全、维护社会公共安全的法律制度,以国家强制力保证实施。从国际上看,现代文明国家都制定了本国有关公共安全的法律,如美国在20世纪六七十年代分别制定了职业安全卫生法、煤矿安全与健康法、矿山安全卫生法等法律;日本制定了劳动安全卫生法;德国于1996年制定了新的联邦劳动保护法等。有关国际组织也制定了有关安全生产的国际条约、建议或有关的国际标准。如国际劳工组织制定了职业安

全和卫生公约、矿山安全卫生公约、建筑业安全卫生公约、防止工业事故建议书等；欧洲共同体制定了关于某些工业活动的严重事故指令、工作场所最低安全要求、关于生产设备使用的安全与健康的最低要求等。

中国作为社会主义国家，中国共产党和中国政府一贯十分重视公共安全工作，集中表现在对生产领域的公共安全的重视。20世纪50年代，国务院就制定发布了有关安全生产的“三大规程”，即《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》。1963年，国务院又专门做出了《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》，对企业的安全生产工作提出了明确具体的要求。政府也明确提出对经济活动的调控、监管，应当综合运用法律的、经济的和必要的行政手段。应当说，法律的手段更具有权威性、强制性和稳定性，是更为重要的手段。同时，按照依法治国、建设社会主义法治国家的要求，采用经济和必要的行政手段，也要以法律、法规为依据。在这种新的情况下，国家大大加快了有关安全生产的法制建设步伐。1992年11月，七届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国矿山安全法》，这是新中国建立后制定的第一部有关安全生产的专门法律，更是一部重要的关于公共安全的法律。在2002年6月29日举行的九届全国人大常委会第二十八次会议的全体会议上，通过了《中华人民共和国安全生产法》，于2002年11月1日起施行。安全生产法的通过施行，为在生产领域加强对公共安全的监督管理提供了明确的法律依据。

1991年2月，中共中央国务院做出《关于加强社会治安综合治理的决定》，全国人大又通过此决定，把社会治安综合治理用法律形式确定为我国社会治安管理的基本方针。它把社会治安综合治理的工作范围归纳为“打击、防范、教育、管理、建设、改造”六个方面，进一步强调了“谁主管谁负责”的原则，明确规定了政法部门在综合治理中的任务，指出公安机关在综合治理中居于特别重要的地位。^①

（二）防止和减少公共安全事故，保障人民群众生命和财产安全

为了防止和减少公共安全事故，保障人民群众生命和财产安全，防止公共安全事件的发生，建立和完善公共安全的法律体系势在必行。如《中华人民共和国消防法》第一条规定：“为了预防火灾和减少火灾危害，保护公民人身、公共财产和公民财产的安全，维护公共安全，保障社会主义现代化建设的顺利进行，制定本法。”我们应当进一步完善安全生产法规、交通法规、食品卫生法、卫生防疫法、环境保护法和产品质量法等法规制度，还要建立公共秩序法、反恐怖主义法和社会紧急状

^① 杨若何、周路：《社会治安综合治理新论》，重庆出版社，1994年，第10页。