

高端
释法

权威读本

中华人民共和国 突发事件应对法 解读

主 编

汪永清

(国务院法制办公室副主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



应急图书

中华人民共和国 突发事件应对法 解读

王 强

主编

应急管理出版社 应急管理出版社

应急管理出版社

权威读本

中华人民共和国
突发事件应对法
解读

主 编
汪永清

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国突发事件应对法解读/汪永清主编.
—北京: 中国法制出版社, 2007.9
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0116 - 6

I. 中… II. 汪… 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 136677 号

中华人民共和国突发事件应对法解读

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUFU SHIJIAN YINGDUIFA JIEDU

主编/汪永清

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2007 年 9 月第 1 版

印张/8 字数/180 千

2007 年 9 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0116 - 6

定价: 18.00 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: 66010402

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的】	(1)
第二条 【调整范围】	(5)
第三条 【突发事件含义及分级标准】	(8)
第四条 【应急管理体制】	(13)
第五条 【预防为主、预防与应急相结合原则】	(16)
第六条 【社会动员机制】	(18)
第七条 【分级负责、属地管理】	(20)
第八条 【应对职责组织体系】	(22)
第九条 【行政领导机关】	(26)
第十条 【公开原则】	(27)
第十一条 【比例原则】	(28)
第十二条 【财产征用】	(30)
第十三条 【时效和程序中止】	(31)
第十四条 【武装力量、民兵参与应急】	(33)
第十五条 【国际交流与合作】	(33)
第十六条 【本级人大监督】	(34)
第二章 预防与应急准备	(36)
第十七条 【应急预案体系】	(42)
第十八条 【应急预案制定依据与内容】	(52)
第十九条 【城乡规划考虑预防和处置突发事件】	(54)
第二十条 【安全防范】	(55)
第二十一条 【及时调解处理矛盾纠纷】	(59)

第二十二條	【安全管理】	·····	(60)
第二十三條	【 矿山、建筑施工单位和危险物品生产、经营、储运、使用单位的预防义务 】	·····	(62)
第二十四條	【 人员密集场所的经营单位或者管理单位的预防义务 】	·····	(63)
第二十五條	【 应急管理培训制度 】	·····	(65)
第二十六條	【 应急救援队伍 】	·····	(67)
第二十七條	【 应急救援人员人身保险 】	·····	(72)
第二十八條	【 军队和民兵组织的专门训练 】	·····	(74)
第二十九條	【 应急知识宣传普及和应急演练 】	·····	(75)
第三十條	【 学校的应急知识教育义务 】	·····	(78)
第三十一條	【 经费保障 】	·····	(80)
第三十二條	【 物资保障 】	·····	(83)
第三十三條	【 应急通信保障 】	·····	(85)
第三十四條	【 鼓励社会力量支持 】	·····	(86)
第三十五條	【 巨灾风险保险体系 】	·····	(87)
第三十六條	【 人才培养和科研开发 】	·····	(88)
第三章 监测与预警		·····	(91)
第三十七條	【 突发事件信息系统 】	·····	(91)
第三十八條	【 突发事件信息收集制度 】	·····	(93)
第三十九條	【 突发事件信息报告制度 】	·····	(96)
第四十條	【 突发事件信息评估制度 】	·····	(99)
第四十一條	【 突发事件监测制度 】	·····	(101)
第四十二條	【 突发事件预警制度 】	·····	(103)
第四十三條	【 预警信息发布、报告和通报 】	·····	(105)
第四十四條	【 三、四级预警应当采取的措施 】	·····	(107)
第四十五條	【 一、二级预警应当采取的措施 】	·····	(111)
第四十六條	【 社会安全事件信息报告制度 】	·····	(114)
第四十七條	【 预警调整和解除 】	·····	(115)
第四章 应急处置与救援		·····	(117)
第四十八條	【 应急处置机制 】	·····	(117)

第四十九条	【自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件应急处置措施】	(122)
第五十条	【社会安全事件应急处置措施】	(127)
第五十一条	【严重影响国民经济运行的突发事件应急处置机制】	(132)
第五十二条	【突发事件应急协作机制】	(137)
第五十三条	【突发事件信息发布】	(142)
第五十四条	【禁止编造、传播虚假信息】	(145)
第五十五条	【群众性基层自治组织应急职责】	(147)
第五十六条	【突发事件发生地有关单位的应急职责】	(149)
第五十七条	【突发事件发生地的公民应当履行的义务】	(152)
第五章 事后恢复与重建	(154)
第五十八条	【停止执行应急处置措施并继续实施必要措施】	(154)
第五十九条	【损失评估和组织恢复重建】	(156)
第六十条	【支援恢复重建】	(158)
第六十一条	【善后工作】	(158)
第六十二条	【突发事件调查、应急处置工作总结】	(162)
第六章 法律责任	(163)
第六十三条	【政府及其有关部门不履行法定职责的法律责任】	(163)
第六十四条	【突发事件发生地的单位不履行法定义务的法律职责】	(174)
第六十五条	【编造、传播虚假信息的法律责任】	(178)
第六十六条	【治安管理处罚】	(181)
第六十七条	【民事责任】	(183)
第六十八条	【刑事责任】	(184)
第七章 附 则	(186)

第六十九条 【紧急状态】	(186)
第七十条 【施行日期】	(194)

附录：

中华人民共和国突发事件应对法	(195)
(2007年8月30日)	
关于《中华人民共和国突发事件应对法(草案)》 的说明	(211)
(2006年6月24日)	
国家突发公共事件总体应急预案	(220)
(2006年1月8日)	
国务院关于全面加强应急管理工作的意见	(230)
(2006年6月15日)	
国务院办公厅关于加强基层应急管理工作的意见	(240)
(2007年7月31日)	

后 记	(247)
--------------	-------

中华人民共和国突发事件应对法

(2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 2007年8月30日中华人民共和国主席令第69号公布 自2007年11月1日起施行)

第一章 总 则

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。

● 条文主旨

本条是关于立法目的的规定。

● 立法背景

我国是一个自然灾害、公共卫生事件、事故灾难等突发事件较多的国家。各种突发事件的频繁发生，给人民群众的生命财产造成了巨大损失。2005年全年发生各类突发事件540万起，造成大约20万人死亡，直接经济损失约3253亿元。2006年我国各类自然灾害频繁发生，人民群众生命财产遭受重大损失，特别是汛期的几次大规模台风暴雨洪涝造成了严重的人员伤亡，全年各类自然灾害共造成3155人死亡；全年共发生事故灾难627158起，

死亡 112822 人。多种公共卫生事件威胁着人民群众的生命和健康。目前全球新发现的 30 余种传染病已有半数在我国发现，有些还造成了严重后果；全国艾滋病病毒感染者已达 84 万人；全国活动性肺结核性患者 450 万人，80% ~ 90% 在农村，每年死亡 13 万人。此外，影响国家和社会稳定的因素仍然存在。

党和国家历来高度重视突发事件应对工作，采取了一系列措施，建立了许多应急管理制度。改革开放、特别是近些年来，国家高度重视突发事件应对法制建设，取得了显著成绩。据统计，我国目前已经制定涉及突发事件应对的法律 35 件、行政法规 37 件、部门规章 55 件，有关文件 111 件。这些法律、行政法规、规章和文件主要建立了以下突发事件应对制度：一是防震减灾法、防洪法、消防法、安全生产法、传染病防治法、突发公共卫生事件应急条例等有关法律、行政法规，对一些突发事件的应急制度作了规定，主要包括：破坏性地震、防洪、环境灾害、地质灾害、海洋灾害、草原火灾、森林火灾、旱灾、突发性天气灾害等自然灾害方面的应对制度；核电厂和辐射事故、矿山安全事故、工程建设重大质量安全事故、电信网络安全、民航运输安全等技术事故方面的应对制度；突发公共卫生事件、重大动物疫情、重大植物疫情等人类和动植物疫病方面的应对制度；金融风险等经济方面的应对制度。二是有关部门规章和文件对城市供水、城市燃气、水库大坝安全、铁路运输安全等技术事故方面的应对制度以及外汇电子数据备份与电子系统故障等方面的应急制度作了规定。

2003 年“非典”疫情的应对和 2004 年“禽流感”的防治实践，进一步证明了加强应急管理的重要性和紧迫性。党的十六届三中、四中全会决议明确指出，要建立健全社会预警体系，提高政府应对突发事件和风险的能力，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公共事件的能力。据此，国务院从 2003 年年底起，制定突发事件应急预案，完善应急机制、体制和法制。目前，预案体系初步建立。

2005年在制定实施国家总体预案、25件专项预案和80件部门预案的基础上，各有关方面又陆续制定了971件部门预案、158件中央企业预案和23000多件地方预案。同时，应急管理机构和应急保障能力建设得到进一步加强，所有这些措施和制度，对保护人民生命财产安全发挥了重要作用。目前，在突发事件应对工作中也还存在一些突出问题：一是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。二是一些行政机关应对突发事件的能力不够强，危机意识不够高，依法可以采取的应急处置措施不够充分、有力。三是突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等制度、机制不够完善，导致一些突发事件未能得到有效预防、有的突发事件引起的社会危害未能及时得到控制。四是社会广泛参与应对工作的机制还不够健全，公众的自救与互救能力不够强，危机意识有待提高。为了提高社会各方面依法应对突发事件的能力，及时有效控制、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、环境安全和社会制度，构建社会主义和谐社会，在认真总结我国应对突发事件经验教训、借鉴其他国家成功做法的基础上，根据宪法制定一部规范应对各类突发事件共同行为的法律是十分必要的。

突发事件应对法曾以紧急状态法的名称列入十届全国人大常委会立法规划。自2003年5月起，国务院法制办成立起草领导小组，着手本法的研究起草工作，先后委托两所高等院校和一个省级人民政府法制办进行研究并起草建议稿，重点研究了美、俄、德、意、日等十多个国家和国家应对突发事件的法律制度，举办了两次国际研讨会，并多次赴地方调研。在此基础上，先后起草了本法的征求意见稿和草案，两次征求全国人大、全国政协有关单位和有关社会团体、各省级和较大的市级政府、国务院各部门、最高人民法院、中央军委法制局和专家学者的意见，三次送请国务院有关部门和中央军委法制局核稿，多次召开国内座谈会、讨

论会、听取国务院有关部门、一些地方人民政府和专家学者的意见，并会同国务院办公厅应急预案工作小组就草案与应急预案协调、衔接作了反复研究。2005年3月，国务院第83次常务会议讨论了草案。根据常务会议精神对草案作了进一步修改、完善，并将法名改为突发事件应对法，再次征求了各有关方面的意见。经过两年多的反复研究、讨论，广泛征求意见，数易其稿，形成了《中华人民共和国突发事件应对法（草案）》。

条文解读

任何突发事件的发生和危害，不外是自然原因和人为因素所致。仅就自然原因而言，如果各种防护措施应对得当，就可能避免灾害发生，或者减轻、消除危害扩大。比如，在建设桥梁、房屋等构筑物、建筑物时，能科学地设计相应的防震措施，地震一旦来临，损害就会大幅度减少。因此，突发事件的发生及其危害的扩大，实际上是自然和社会系统在新的条件下由有序向无序、从量变到质变、最终爆发的过程。这个过程从本质上看是可控的，只要措施得力、应对有方，预防和减少突发事件发生，减轻和消除突发事件引起的严重社会危害，是完全可能的。这也是现代社会必须勇于担当的历史使命。基于上述考虑，突发事件应对法把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作为立法重要目的和出发点，通过规范突发事件应对活动，确立突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等方面的机制和制度，最大限度地控制突发事件的发生和危害的扩大，从而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。

对突发事件应对法立法宗旨作这样的规定，实际上反映了本法总体立法思路：第一，突发事件应对的制度设计，重点不在突发事件发生后的应急处置，而是从制度上保证应对工作关口能够前移至预防、准备、监测、预警等，力求做好突发事件预防工

作、及时消除危险因素，避免突发事件的发生；当无法避免的突发事件发生后，也应当首先依法采取应急措施予以处置，及时控制事件发展，防止其演变为特别严重事件，防止人员大量伤亡、财产大量损失。这反映了对突发事件应对工作认识的深化，符合有关应急法律制度或者危机处理法律制度的基本规律。第二，始终把人民群众的生命财产安全放在第一位。为此，必要时，就要限制人民群众的一些权利，如生产经营权、休息权等。第三，把维护国家安全、公共安全、环境安全和社会秩序作为应对突发事件的最重要的价值取向之一。因此，制定突发事件应对法，必须坚持有效控制危机和最小代价原则，必须以控制和消除面临的现实威胁为依据，必须授予行政机关充分的权力，做到效率优先。同时，又必须规定行政权力形式的规则和秩序，以将克服危机的代价降到最低限度。只有这样，才能维护好我们共同的生产、生活环境安全与有序。

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。

条文主旨

本条是关于本法调整范围的规定。

条文解读

突发事件的应对是一个动态发展过程，一般包括预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等环节。

预防与应急准备，是防患于未然的阶段，也是应对突发事件最重要的阶段。作如此判断的理据是“安而不忘危，治而不忘乱，存而不忘亡”的治国理念。从本法的规定看，预防与应急准备主

要包括：建立突发事件应急预案体系，建立政府与社会合作互助、权责清晰、责任明确的突发事件预防机制，对危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估并定期进行检查、监控，加强有关突发事件应对常识的全民教育，建立量少而精干、训练有素的应急救援队伍，确立突发事件应对保障制度包括应急经费的保障，物资和生活必需品的储备等。

监测与预警，是预防与应急准备的逻辑延伸。突发事件的早发现、早报告、早预警，是及时做好应急准备、有效处置突发事件、减少人员伤亡和财产损失的前提。根据本法的规定，监测制度、机制主要包括：国务院建立全国统一的突发事件信息系统，县级以上地方人民政府应当建立或者确定本地区统一的突发事件信息系统，各级人民政府及其有关部门的信息系统应当事先互联互通；县级以上人民政府及其有关部门应当建立健全突发事件的监测制度和监测网络，对可能发生的突发事件进行监测；采取多种方式收集、及时分析处理并报告有关信息；获悉突发事件信息的公民和单位有义务向政府及其有关部门或者指定的专业机构报告。为了从制度上解决预警不及时、不到位的问题，本法从法律上建立了预警机制，主要包括：国家建立健全突发事件预警制度；县级以上地方政府应当及时决定并发布警报、宣布预警期；发布三级、四级警报后，县级以上地方人民政府应当采取措施，启动应急预案，加强监测、预报工作，加强对相关信息的分析评估和管理，及时向社会发布警告，宣传避免、减轻危害的常识，公布咨询电话；发布一级、二级警报后，县级以上地方政府还应当责令应急救援队伍和有关人员进入待命状态，调集救援物资、设备、设施、工具，加强安全保卫，转移、撤离或者疏散易受危害的人员，转移重要财产，关闭或者限制使用易受危害的场所，控制或者限制容易导致危害扩大的公共场所活动。

应急处置与救援，是应对突发事件最关键的阶段。突发事件发生后，政府必须在第一时间组织各方面力量，依法及时采取有

力措施控制事态发展，开展应急救援工作，避免其发展为特别严重的事件，努力减轻和消除其对人民生命财产安全造成的损害。根据本法的规定，应急处置与救援，主要是赋予政府针对突发事件性质、特点和危害程度的一系列应急处置和救援措施。

事后恢复与重建，是应对突发事件过程中的最后环节。应急处置阶段的工作结束后，并不意味着突发事件应对过程的结束，而是进入一个新的阶段——突发事件应对中的后处理阶段。在这个阶段，可以为人们提供一个至少能弥补部分损失和纠正混乱的机会。^①因此，突发事件的威胁和危害基本得到控制或者消除后，应当及时组织并开展事后恢复与重建工作，减轻突发事件造成的损失和影响，尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序，妥善解决处置突发事件过程中引发的矛盾和纠纷。同时，要总结经验教训，提出改进的措施。

对本法的调整范围，在草案起草中作了反复研究，从突发事件应对过程看，首先要设法预防和减少突发事件发生。当无法避免的突发事件发生后，政府应当立即采取应急措施予以处置，以控制事态发展和危害扩大，防止其演变为需要实行紧急状态予以处置的特别严重的事件。在发生特别严重突发事件、采取一般应急措施未能有效控制和消除其严重危害时，就要依法宣布进入紧急状态，采取更为严重的应急措施以控制事态发展。同时，考虑到宪法规定的紧急状态除战争与动员两种非常状态外，包括其他所有的非常状态。因此，曾考虑将本法的适用范围规定为紧急状态的预防（一般突发事件的应对）、决定、宣布和实施。法名相应称之为紧急状态法或者突发事件应对和紧急状态法。之后，经反复研究，决定对需要进入紧急状态的，本法不作具体规定，而是在本法附则中作出衔接性、指引性规定。这样处理，主要考

^① 诺曼·R，奥古斯丁等：《危机管理》，北京新华信商业风险管理有限责任公司译，中国人民大学出版社，2001年版，第29页。

虑是：

第一，解决我国在突发事件应对活动中存在的突发问题，是当前法制建设的一项紧迫任务。通过对各类突发事件的应对行为加以规范，明确应对工作的体制、机制、制度，以提高全社会应对各类突发事件的能力。

第二，突发事件的发生、演变一般都有一个过程。对突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援等作出规定，有利于从制度上预防突发事件的发生，或者防止一般突发事件演变为需要实行紧急状态予以处置的特别严重事件，减少突发事件造成的损害。这与宪法确立的紧急状态制度精神是一致的。

第三，宪法规定的紧急状态和戒严法规定的戒严都是应对最高程度的社会危险和威胁时采取的特别手段，实践中很少适用。即使出现需要实行紧急状态的情况，也完全可以根据宪法、戒严法等法律作出决定。必要时，也可以考虑再单独制定紧急状态法。

本法出台后，我国应急管理法律体系在横向上将由三部分构成：一是紧急状态法（包括戒严法）、有关战争和动员的法律；二是突发事件应对法；三是单行的突发事件应对方面的法律，如防洪法、传染病防治法、安全生产法等。

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。

● 条文主旨

本条是关于突发事件及其分类、分级的规定。

● 条文解读

一、本条第一款是关于突发事件及其分类的规定。从总体上说，突发事件应对法，不是通常意义上的非常态法，也不是常态法，应当定位于介于常态与非常态之间的法律安排。因此，什么情况下适用本法，什么情况下不适用本法，关键是要界定何为突发事件。在我国现行有关法律、法规中，突发事件的准确含义并不明确，具体用法也不尽相同。比如，刑法第 277 条，红十字会法第 12 条、第 14 条均将“突发事件”与“自然灾害”相并列。国防交通条例第 53 条规定，“特殊情况，是指局部战争、武装冲突和其他突发事件”。药品管理法第 43 条规定，国内发生重大灾情、疫情及其他突发事件时，国务院规定的部门可以紧急调用企业药品。人民警察法第 17 条规定，对严重危害社会治安秩序的突发事件，可以根据情况实行现场管制。本条第一款对突发事件的界定有以下几个要件：（1）突发性。事件发生的真实时间、地点、危害难以预料，往往超乎人们的心理惯性和社会的常态秩序。（2）危险性。事件给人民的生命财产或者给国家、社会带来严重危害。这种危害往往是社会性的，受害主体也往往是群体性的。（3）紧迫性。事件发展迅速，需要采取非常态措施、非程序化作出决定，才有可能避免局势恶化。（4）不确定性。事件的发展和可能的影响往往根据既有经验和措施难以判断、掌控，处理不当就可能导导致事态迅速扩大。

为了更有针对性地应对突发事件，需要对突发事件加以分类。从世界范围内看，目前尚无统一的突发事件分类标准。