

法律法规释义系列

突发公共卫生事件 应急条例 释 义

主编 曹康泰

中国法制出版社

突发公共卫生事件 应急条例释义

主 编：曹康泰

编写人员：史 敏 赵同刚 宋瑞霖
 苏 志 汪建荣 何昌龄
 李敬鹜 赵 宁 李 芳
 霍小军 陈 辉 陈昌雄

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

突发公共卫生事件应急条例释义/曹康泰主编.

—北京:中国法制出版社,2003.5

ISBN 7-80182-142-4

I.突… II.曹… III.公共卫生-紧急事件-卫生管理-条例-注释-中国 IV.D922.165

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 034868 号

突发公共卫生事件应急条例释义

TUFA GONGGONG WEISHENG SHIJIAN YINGJI TIAOLI SHIYI

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/8 字数/137 千

版次/2003 年 5 月第 1 版

2003 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-142-4/D·1108

定价:12.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真:66062741

发行部电话:66062752

编辑部电话:66078158

邮购部电话:66033288

读者俱乐部电话:66026596

在贯彻《突发公共卫生事件 应急条例》座谈会上的讲话

温家宝

(2003年5月15日)

在我国同非典型肺炎作斗争的关键时刻，国务院颁布《突发公共卫生事件应急条例》，具有重大的意义。制定《突发公共卫生事件应急条例》，是当前非典型肺炎防治工作的迫切需要，也是从根本上建立国家突发公共卫生事件应急机制的重大举措。面对突如其来的非典型肺炎疫情灾害，党中央、国务院坚持把人民群众的身体健康和生命安全放在第一位，采取了一系列坚决、果断的措施。新一届国务院第一次常务会议就决定，把非典型肺炎列为我国法定传染病，依法进行管理。但是这次非典型肺炎疫情的发生和蔓延，也暴露出我国在处置重大突发公共卫生事件方面机制不健全，特别是在疫情初发阶段，组织指挥不统一，信息渠道不畅通，应急准备不充分。为有效预防、及时控制和消除突发公共卫生

事件的危害，迫切需要建立统一、高效、权威的突发公共卫生事件应急处理机制，完善相应的法律法规。国务院依据《中华人民共和国传染病防治法》和有关法律的规定，在总结前阶段防治非典型肺炎工作经验教训的基础上，借鉴国外的有益做法，制定了《突发公共卫生事件应急条例》。《条例》的制定和实施，标志着我国应对突发公共卫生事件进一步纳入法制化轨道，也标志着我国处理突发公共卫生事件应急机制进一步完善。《条例》与《传染病防治法》都为抗击非典型肺炎提供了强有力的法律武器。

为了打赢防治非典型肺炎这场硬仗，并为今后处置突发公共卫生事件建立健全应急机制，各级政府要按照《条例》的要求，突出抓好以下几项工作：

一是建立统一的指挥系统。国务院和省级人民政府要切实担负起统一领导、统一指挥的职责。国务院有关部门、地方各级人民政府及其有关部门要认真履行法定职责，建立严格的突发事件防范和应急处理责任制。坚持统一领导、分级负责、反应及时、措施果断、依靠科学、加强合作的原则，尽职尽责地做好工作。

二是建立畅通的信息网络。国务院卫生行政主管部门要建立健全重大、紧急疫情信息报告系统，各地要建立健全从省到村的疫情信息网络。严格执行疫情报告制

度和信息发布制度。在非典型肺炎防治期间，要坚持日报制度和零报告制度。任何单位和个人都不得隐瞒、缓报、谎报疫情。

三是建立和完善疾病预防控制和应急救治体系。从中央到省地县都要建立疾病预防控制中心，改善疾病监控设施和手段，开展疾病科学研究，完善监测和预警机制，全面提高预防监控水平。县级以上都要配备相应的医疗救治药物、技术、设备和人员，提高医疗卫生机构应对突发事件的救治能力。省市（地）两级应设置传染病专科医院，或指定具备传染病防治条件和能力的医疗机构承担传染病防治任务。

四是建立应急医疗卫生队伍。各省、自治区、直辖市都要建立一支随时能够处置突发疫情的机动应急医疗卫生队伍，作为应对各类突发公共卫生事件的重要力量。对医疗卫生人员要开展突发公共卫生事件应急处理相关知识、技能的培训。

贯彻落实《条例》，加强公共卫生事件应急机制建设，必须立足当前，着眼长远，远近结合。要加大执法的力度，加大医疗卫生体制改革的力度，加大各级财政对医疗卫生事业支持的力度，全面提高处置突发公共卫生事件的能力，构筑保障人民群众身体健康和生命安全的防护屏障。经济社会协调发展，城乡协调发展，不断

提高人民的物质文化生活水平和卫生健康水平，是我们在现代化建设中必须始终坚持的一条重要方针。

下面，我对贯彻实施《条例》提几点要求：

一要广泛宣传《条例》，做到家喻户晓、人人皆知。通过立法形式建立突发公共卫生事件应急机制，是我国公共卫生管理中的一项重大制度创新，涉及到社会各个方面。贯彻实施《条例》，首先要做好宣传教育工作。要广泛利用大众传媒，采取多种方式，深入宣传《条例》的重大意义、主要内容、具体规定和法律责任。要把宣传《条例》同宣传《传染病防治法》及其他有关法律法规结合起来，同宣传贯彻党中央、国务院关于防治非典斗争的决策部署和政策措施结合起来，同宣传普及科学预防疫病知识结合起来。通过宣传《条例》，使广大干部群众知法、懂法、守法，增强依法防疫的意识。

二要自觉遵守《条例》，正确履行职责和义务。《条例》对各级政府、有关部门、医疗卫生机构、社会公众等各方面，在应对突发公共卫生事件中的权利、责任和义务作出了明确规定。各级政府和有关部门必须认真履行职责，依法行政。各有关方面要团结协作、密切配合、相互支持。社会公众要自觉遵守《条例》规定的义务，积极配合政府采取的各项措施，保证防治工作紧张而有序地进行。

三要严格执行《条例》，做到有法必依，执法必严，违法必究。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”。贯彻实施《条例》，最重要的就是要加强行政执法和执法监督，确保政令畅通，令行禁止。对违反《条例》规定的单位和个人，要依法追究责任。

让我们紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，全面贯彻“三个代表”重要思想，依靠科学，依靠法制，依靠群众，坚决打赢非典型肺炎防治这场硬仗。

编者的话

《突发公共卫生事件应急条例》是在国务院领导亲自指导下制定的，充分体现了党中央、国务院对广大人民群众身体健康和生命安全的高度关心、高度重视，充分反映了国务院坚持依法行政，坚持执政为民，体现了国务院运用法律武器战胜“非典”的坚强决心和坚定意志。这个条例一方面根据新形势下出现的新情况、新问题，把传染病防治法等有关法律规定的一些制度具体化，进一步增强可操作性；另一方面针对前一阶段防治“非典”工作中暴露出的问题和薄弱环节，按照行政应急的特点，设立了一些新的制度、措施，特别是把党中央、国务院对防治“非典”所采取的一系列坚决、果断、有效的政策措施，通过行政法规的形式予以条文化、规范化，从法律角度进一步确立了应对突发公共卫生事件的快速处置机制，并强化了相应责任，提高了处置突发公共卫生事件的反应能力。这样，既为打赢防治“非典”这场攻坚战提供了更具可操作性的法律依据，而且为今后各级政府及时有效地处置突发公共卫生事件，建立起“信息畅通、反应快捷、指挥有

力、责任明确”的行政应急法律制度。

制定《突发公共卫生事件应急条例》，是国务院作出的重大决策。条例的颁布施行，标志着我国突发公共卫生事件应急处理工作纳入了法制化轨道，标志着我国突发公共卫生应急处理机制进一步完善。目前，全国防治“非典”工作正处于关键时期，这个条例的颁布施行与传染病防治法一起，成为依法防治“非典”工作强有力的法律武器，对于战胜这场突如其来的重大灾害具有十分重要的现实意义。

为了配合条例的贯彻实施，国务院法制办公室组织法制办与卫生部参与起草条例的同志，编写了《突发公共卫生事件应急条例释义》，由国务院法制办主任曹康泰同志任主编，参加编写的同志有：史敏、赵同刚、宋瑞霖、苏志、汪建荣、何昌龄、李敬鹜、赵宁、李芳、霍小军、陈辉、陈昌雄。全书由宋瑞霖、李敬鹜同志负责统稿。由于时间紧迫、水平有限，书中难免有不妥之处，敬请指正。

2003年5月16日

目 录

在贯彻《突发公共卫生事件应急条例》

座谈会上的讲话	温家宝 (1)
编者的话	(1)
第一章 总 则	(1)
第二章 预防与应急准备	(23)
第三章 报告与信息发布	(36)
第四章 应 急 处 理	(58)
第五章 法 律 责 任	(91)
第六章 附 则	(114)

附：

突发公共卫生事件应急条例	(117)
(2003 年 5 月 9 日)	
中华人民共和国传染病防治法	(132)
(1989 年 2 月 21 日)	
中华人民共和国传染病防治法实施办法	(143)
(1991 年 12 月 6 日)	

中华人民共和国国境卫生检疫法	(167)
(1986 年 12 月 2 日)	
中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则	(175)
(1989 年 3 月 6 日)	
中华人民共和国执业医师法	(210)
(1998 年 6 月 26 日)	
传染性非典型肺炎防治管理办法	(223)
(2003 年 5 月 12 日)	
最高人民法院、最高人民检察院关于办理妨害 预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑 事案件具体应用法律若干问题的解释	(235)
(2003 年 5 月 14 日)	

第一章 总 则

第一条 为了有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件的危害，保障公众身体健康与生命安全，维护正常的社会秩序，制定本条例。

【释义】 本条是关于立法目的的规定。

一、立法目的

今年，我国一些地区发生非典型肺炎疫情，是一场突如其来的重大灾害。打赢防治“非典”这场硬仗，既要依靠科学，又要依靠法制。《突发公共卫生事件应急条例》正是在这一特殊的背景下，在较短的时间内制定出台的。

从前一阶段“非典”防治工作暴露出来的问题看，我国处理突发公共卫生事件的应急处理机制还不够健全，在应急处理工作中还存在着信息不准、反应不快、应急准备不足等问题。针对实践中存在的问题，国务院决定制定本条例。一方面根据新情况、新问题，把《中华人民共和国传染病防治法》（以下简称传染病防治法）等有关法律规定的一些制度具体化，进一步增强可操作性；另一方面按

照行政应急的特点，设立了一些新的制度、措施，特别是把党中央、国务院对防治非典所采取的一系列坚决、果断、有效的政策措施，通过行政法规的形式予以条文化、规范化，从法律角度进一步确立了应对突发公共卫生事件的快速处理机制，并强化了相应责任，提高了处置突发公共卫生事件的反应能力。这样，既为打赢防治“非典”这场攻坚战提供了更具操作性的法律依据，而且为今后各级政府及时有效处置突发公共卫生事件，建立起“信息畅通、反应快捷、指挥有力、责任明确”的应急法律制度。

本条例始终将保障公众身体健康与生命安全作为立法的主线，在预防与应急准备、报告与信息发布、应急处理和法律责任等几个方面作了详细的规定。

二、本条例与现行有关法律、行政法规的关系

在传染病控制方面虽然有一些法律、行政法规进行规范，但这些法律、行政法规的一些规定还比较原则，需要进一步细化。本条例是以传染病防治法及其实施办法、《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则等法律、行政法规为基础制定的。由于本条例是对传染病防治法和其他相关法律的具体化，因此，对本条例的贯彻实施的同时，也要认真学习贯彻与本条例有关的传染病防治法、国境卫生检疫法、职业病防治法、食品卫生法等相关的法律。传染病防治法和其他相关法律与本条例共同成为应对突发公共卫生事件的法律依据。

第二条 本条例所称突发公共卫生事件（以下简称突发事件），是指突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。

【释义】 本条是关于突发公共卫生事件的界定即调整范围的规定。

一般来讲，突发公共卫生事件是一个较为宽泛的概念。经反复研究论证，本条例将突发公共卫生事件界定为，突然发生，造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。据此，突发公共卫生事件（以下简称突发事件）应当具备以下几个特征：

一是，突发事件具有突发性。它是突然发生的，是突如其来的，一般来讲，是不易预测的事件。例如，目前我国一些地方发生的非典型肺炎，就是突如其来的公共卫生事件。

二是，突发事件具有公共卫生的属性，它针对的不是特定的人，而是不特定的社会群体。它的范围包括：重大的传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件。

重大的传染病疫情是指，传染病在集中的时间、地点

发生，导致大量的传染病病人出现，其发病率远远超过平常的发病水平。

群体性不明原因的疾病是指，在一定时间内，某个相对集中的区域内同时或者相继出现多个共同临床表现患者，又暂时不能明确诊断的疾病。这种疾病可能是传染病，可能是群体性瘧病，也可能是某种中毒。

中毒是指，由于吞服、吸入有毒物质，或有毒物质与人体接触所产生的有害影响。重大食物和职业中毒事件是指，由于食物和职业的原因而发生的人数众多或者伤亡较重的中毒事件。

三是，突发事件对公众健康的损害和影响要达到一定的程度。即，我们判断一个发生了的事件是否为突发事件，除了要看其是否具备前两个特征外，还要看该事件是不是属于已经对社会公众健康造成严重损害的事件，或者从发展的趋势看，属于可能对公众健康造成严重影响的事件。

第三条 突发事件发生后，国务院设立全国突发事件应急处理指挥部，由国务院有关部门和军队有关部门组成，国务院主管领导人担任总指挥，负责对全国突发事件应急处理的统一领导、统一指挥。

国务院卫生行政主管部门和其他有关部门，在各自的职责范围内做好突发事件应急处理的有关工作。

【释义】 本条是关于突发事件发生后，全国突发事件应急处理指挥部的设立、组成及其职责，以及国务院卫生行政主管部门和其他有关部门职责的规定。

一、全国突发事件应急处理指挥部的设立、组成及其职责

为了便于对突发事件的应急处理进行统一领导、统一指挥，及时采取相应的应急措施、有效地应对突发事件，需要建立统一、高效、有权威的应急处理机制，设立应急处理指挥机构，并对该机构的成员单位及其职责加以明确。因此，条例设计了中央和地方两级突发事件应急体制。本条规定了中央一级的应急体制。

本条第一款规定了以下内容：（1）国务院要设立全国突发事件应急处理指挥部；（2）全国突发事件应急处理指挥部组成单位为国务院有关部门和军队有关部门；（3）国务院主管领导人担任全国突发事件应急处理指挥部总指挥；（4）负责在全国突发事件应急处理的统一领导、统一指挥。

1. 关于国务院设立全国突发事件应急处理指挥部。

本条规定，突发事件发生后，国务院设立全国突发事件应急处理指挥部。需要注意两点：

一是，在什么样的情况下需要设立全国突发事件应急处理指挥部。突发公共卫生事件绝不能被简单看成是一个公共卫生问题，它所带来的的是一个社会问题，它的后果是