

中华人民共和国 突发事件应对法

【案例应用版】

收录8个重要法律文件、28个典型案例及我国应急管理有关法律行政法规目录

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

 **案例应用版** 

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: 案例应用版 / 中国法制出版社编. —北京: 中国法制出版社, 2010. 2

ISBN 978 - 7 - 5093 - 1734 - 1

I. ①中… II. ①中… III. ①突发事件应对法 - 案例 - 分析 - 中国 IV. ①D922. 15

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 022759 号

策划编辑: 冯雨春
刘 峰

责任编辑: 李遵伟

封面设计: 蒋 怡

中华人民共和国突发事件应对法: 案例应用版

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO TUFA SHIJIANYINGDUIFA: ANLI YINGYONGBAN

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/2010 年 2 月第 1 版

印张/6.5 字数/149 千

2010 年 2 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 1734 - 1

定价: 16.00 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: 66066621

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

出版说明

法律的生命在于适用，而案例是法律适用的结果。因此，案例为我们理解法律打开了一扇窗户，使抽象的法律以鲜活的面孔呈现在我们的面前。通过学习案例，我们可以知道，法律语言如何成为我们的生活语言，从而更好地理解立法的精神实质；通过学习案例，我们可以知道，如果类似的事情发生在自己身上，应该怎样恰当处理与应对；通过学习案例，我们可以知道，当权益正在受到侵犯时，可以用哪些法条去维护权益；通过学习案例，我们可以知道，别人是怎样吃亏上当的，应该如何提高警惕、加强防范……

我社一直致力于出版适合大众需求的实用法律图书，近年来先后推出了配套规定系列、实用版系列等一大批适合大众学习、应用的法律图书，颇受读者好评。在总结这些法律图书成功经验的基础上，我们选择事关百姓切身利益的热点法律法规，精心挑选案例，针对法条适用中的重点和难点，编辑出版了“法律法规案例应用丛书”。本丛书具有以下特点：

1. “案例解读”——用大量生动真实的案例来解读法律，帮助读者深刻领会条文精神，更好地运用法律维护权益。
2. “应用提示”——对重点法条和难点问题做了专业提示，帮助读者理解条文含义和准确运用法律。
3. “相关规定”——列举了与主法条相关的法条，并且在主体法律文件之后收录了重要的配套规定，便于读者查找。

我们相信，这套书一定能帮助读者朋友深入领会法律精神，学好法，用好法！感谢本书编写过程中，栗茜为案例整理所做的贡献！

目 录

中华人民共和国突发事件应对法

第一章 总 则	1
第一条 【立法目的】	1
案例 1 从北京抗击“SARS”疫情的经验教训中看《突发事件应对法》出台的意义	2
第二条 【适用范围】	4
第三条 【突发事件含义及分级标准】	6
案例 2 自然灾害类突发事件——“汶川大地震”	8
案例 3 事故类突发事件——北京市“蓝极速”网吧纵火案	9
案例 4 公共卫生类突发事件——甲型 H1N1 流感疫情	9
案例 5 社会安全类突发事件——美国“9·11”恐怖袭击案	10
第四条 【应急管理体制】	11
案例 6 台风“圣帕”来袭，政府应对有道	12
第五条 【风险评估】	14
案例 7 预警及时，应对自如	15
第六条 【社会动员机制】	16
案例 8 避险救助知识匮乏造成不应有的伤亡	16
第七条 【负责机关】	17
第八条 【应急管理机构】	19
第九条 【行政领导机关】	21

第十条 【及时公布决定、命令】	22
第十一条 【合理措施原则】	22
第十二条 【财产征用】	24
第十三条 【时效中止、程序中止】	25
第十四条 【武装力量参与应急】	26
案例 9 可歌可泣的和平卫士	26
第十五条 【国际交流与合作】	27
案例 10 防治“禽流感”疫情，中国政府需要国际交流 与合作	28
第十六条 【同级人大监督】	29
 第二章 预防与应急准备	30
第十七条 【应急预案体系】	30
案例 11 应急预案，有备无患	31
第十八条 【应急预案制定依据与内容】	32
案例 12 应急准备充分，做事前“诸葛亮”	34
第十九条 【城乡规划】	35
案例 13 建在“坟堆”上的学校	36
第二十条 【安全防范】	37
第二十一条 【及时调解处理矛盾纠纷】	38
案例 14 街道办事处及时开展调处工作，为抢修工作 赢得先机	39
第二十二条 【安全管理】	40
案例 15 问题奶粉事件，问责三鹿集团安全管理机制	41
第二十三条 【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】	42
案例 16 无惊无险，北京市安全处理废弃钢瓶案	43
第二十四条 【人员密集场所的经营单位或者管理单位 的预防义务】	44

案例 17 成都“6·5”公交车纵火案凸显公共交通安 全隐患	46
第二十五条 【应急管理培训制度】	48
第二十六条 【应急救援队伍】	48
案例 18 缺少专业救援队伍，搜救遇难登山者工作受阻	49
案例 19 专业救援队伍在解救倾翻火车被困人员事件中 显神效	50
第二十七条 【应急救援人员人身保险】	50
第二十八条 【军队和民兵组织的专门训练】	51
第二十九条 【应急知识宣传普及和应急演练】	51
第三十条 【学校的应急知识教育义务】	51
第三十一条 【经费保障】	52
第三十二条 【应急物资储备保障】	52
案例 20 黑龙江省哈尔滨市松花江水体污染案	53
第三十三条 【应急通信保障】	55
第三十四条 【鼓励捐赠】	55
案例 21 地震中的那抹真情	56
第三十五条 【巨灾风险保险】	56
第三十六条 【人才培养和研究开发】	57
第三章 监测与预警	58
第三十七条 【突发事件信息系统】	58
案例 22 信息不畅通，日本阪神地震雪上加霜	60
第三十八条 【突发事件信息收集】	61
第三十九条 【突发事件信息报送和报告】	63
第四十条 【汇总分析突发事件隐患和预警信息】	65
第四十一条 【突发事件监测】	66
第四十二条 【突发事件预警】	67
案例 23 农业部发布“禽流感”疫情预警级别	68

第四十三条	【发布预警】	69
案例 24	谣言止于智者	70
第四十四条	【三、四级预警应当采取的措施】	71
第四十五条	【一、二级预警应当采取的措施】	73
第四十六条	【社会安全事件报告制度】	74
第四十七条	【预警调整和解除】	76
第四章	应急处置与救援	77
第四十八条	【突发事件发生后政府应履行的职责】	77
第四十九条	【应对自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件的处置措施】	78
第五十条	【应对社会安全事件的处置措施】	88
案例 25	北京市处理新疆维族人员上访事件	90
第五十一条	【突发事件严重影响国民经济运行时的应急处置措施】	91
第五十二条	【征用财产权、请求支援权及相应义务】	92
第五十三条	【发布相关信息的义务】	93
第五十四条	【禁止编造、传播虚假信息】	93
第五十五条	【相关组织的协助义务】	94
第五十六条	【受突发事件影响或发生突发事件的单位的应急处置措施】	95
案例 26	一个烟头引发的血案	96
第五十七条	【突发事件发生地的公民应当履行的义务】	97
第五章	事后恢复与重建	98
第五十八条	【停止执行应急处置措施并继续实施必要措施】	98
第五十九条	【损失评估和组织恢复重建】	99
第六十条	【支援恢复重建】	101

第六十一条	【善后工作计划】	102
案例 27	历史不能忘却之痛	103
第六十二条	【查明原因并总结经验教训】	104
第六章	法律 责任	105
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】	105
案例 28	夺人性命的元宵灯展	106
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责任】	107
第六十五条	【编造、传播虚假信息的法律责任】	108
第六十六条	【治安管理处罚】	109
第六十七条	【民事责任】	110
第六十八条	【刑事责任】	111
第七章	附 则	111
第六十九条	【紧急状态】	111
第七十条	【施行日期】	112
附录一：	实用法规	
中华人民共和国传染病防治法		113
(2004 年 8 月 28 日)		
突发公共卫生事件应急条例		130
(2003 年 5 月 9 日)		
国家突发公共事件总体应急预案		139
(2006 年 1 月 8 日)		
国家安全生产事故灾难应急预案		147
(2006 年 1 月 22 日)		

国家突发重大动物疫情应急预案	157
(2006 年 2 月 27 日)	
国家自然灾害救助应急预案	170
(2006 年 1 月 10 日)	
国家突发公共事件医疗卫生救援应急预案	182
(2006 年 2 月 26 日)	

附录二：实用工具箱

我国应急管理有关法律行政法规目录	192
突发事件分类、分级及应对基本环节	197

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)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 预防与应急准备
- 第三章 监测与预警
- 第四章 应急处置与救援
- 第五章 事后恢复与重建
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 【立法目的】* 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。

* 条文主旨为编者所加，下同。

本条是对《突发事件应对法》立法目的的规定，实际上也说明了这部法律的功能。《突发事件应对法》的颁布实施，标志着我国公共应急法律制度体系的基本完成，也是实现我国公共应急法治的关键步骤。

任何突发事件的发生，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，若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。

案例解读

案例1 从北京抗击“SARS”疫情的经验教训中看《突发事件应对法》出台的意义

2003年“SARS”疫情的大爆发、大流行，将我国如何应对突发事件的问题提到了前所未有的高度，其也进一步证明了加强应急管理的重要性和迫切性。“SARS”疫情的应对方法、“禽流感”疫情的防治实践等一系列应对突发事件的经验直接促使了

《突发事件应对法》出台。

北京市抗击“SARS”是一个曲折、复杂的过程，从北京市应对“SARS”突发疫情的经验教训看，制定《突发事件应对法》的意义可见一斑……

2002年11月6日，广东佛山发现了首例“SARS”病例，2003年1月下旬，“SARS”在广州市大流行，随后广东省卫生厅召开新闻发布会，明确存在一种新型传染病。自2003年2月12日起，北京市陆续在全市各级各类医院设立了“非典型肺炎”的监测哨点，用于疫情监测、向卫生防疫部门定时报告监测情况，此为应对突发事件的第一阶段——监测与预警机制阶段，如果在此阶段，能够及时收集、处理潜在的信息，准确估计、衡量、识别突发事件的可能性，就可将诱发突发事件的苗子扼杀在摇篮里，将达到事半功倍、防患于未然的功效。然而遗憾的是，由于“SARS”病毒是新型的传染病毒，人们对其知之不多，政府和民众对其危害也未能给予高度重视，前期的监测哨点并没有发挥什么作用。

2003年3月1日，北京市出现了第一例输入病例，“亡羊补牢，为时不晚”，如果此时北京能够采取有效的隔离措施、切断病毒传播途径、向社会公众宣讲疫情防治知识、要求民众开展自我防护，也不失为化解危机的一种有效应急处置途径，至少可以将危害降至最小。然而，北京市又一次与机会失之交臂。值得一提的是，在这一时期，“SARS”在北京的传播情况、感染者人数、死亡人数等信息，北京没有向媒体公布，媒体也没有主动介入。政府的不作为、媒体的不关注，是造成北京市“SARS”疫情扩大的原因之一。

痛定思痛，在国内外的压力之下，北京市政府于2003年3月23日起进入了“SARS”的防治阶段。事实证明，中央政府和北京市政府采取的一系列统一、协调、高效、灵敏的应急措施是化解“SARS”危机的一剂“特效药”：成立防治非典工作领导小组

组；建立对困难非典型肺炎患者的社会救助机制；实时通报非典疫情；成立防治非典型肺炎联合工作组、物资保障组；运行疫情病情网络监控系统……短短3个月的时间，北京“SARS”疫情的控制与应对就取得了最后的胜利。

“一个民族在灾难中失去的，必将在民族的进步中获得补偿，关键是要善于总结经验和教训。”“SARS”疫情的防治让每一位有责任感的公民都意识到，如何有效、及时、平稳地处理突发事件既关系到社会的稳定和经济的发展也直接关系到政府的公信力。设计一种突发事件应对制度，从法律上、制度上保证突发事件应对工作前移至预防、准备、监测、预警等环节，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。只有这样，才能维护好社会生产、生活环境的安全与有序。基于这层意义，《突发事件应对法》出台了。

第二条 【适用范围】 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。

应用提示

本条是关于本法调整范围的规定。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

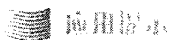
点和危害程度采取一系列应急处置和救援措施。

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弥补部分损失和纠正混乱的机会。因此，在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。

第三条 【突发事件含义及分级标准】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。



本条是关于突发事件及其分类、分级的规定。

1. 如何界定突发事件？突发事件如何分类？

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，而是应当定位于介于常态与非常态之间的法律。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。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，处理不当就可能导致事态迅速扩大。

本法根据突发事件发生的原因、机理、过程、性质和危害对象，将突发事件分为四类：(1) 自然灾害。其本质特征主要是由自然因素直接所致，主要包括水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。(2) 事故灾难。其本质特征主要是由人们无视规则的行为所致，主要包括工矿商贸等企业的各类安全事故、公共设施和设备事故、核与辐射事故、环境污染和生态破坏事件等。(3) 公共卫生事件。其本质特征是由自然因素和人为因素共同所致，主要包括传染病疫情、群体性不明原因疾病、食品安全和职业危害、动物疫情以及其他严重影响公众健康和生命安全的事件。(4) 社会安全事件。其本质特征主要是由一定的社会问题诱发，主要包括恐怖袭击事件、民族宗教事件、经济安全事件、涉外突发事件和群体性事件等。需要指出的是，这四类突发事件往往是相互交叉和关联的，某类突发事件可能与其他类别的事件同时发生，或者引发次生、衍生事件，应当具体分析、统筹应对。

2. 突发事件如何分级？

本条第二款规定的是对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分级的规定。根据不同类型突发事件的性质、严重程度、可控性和影响范围等因素，将自然灾害、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。

对突发事件加以分级，主要是为解决两个问题：第一，是为针对不同等级的突发事件确定不同的应对主体、采取不同的应对措施提供基础；第二，是将这四个级别之外的突发事件排除出《突发事件应对法》的调整范围，例如危害程度及影响范围在“一般级”以