

附件 1

# 中华人民共和国自然灾害防治法 (征求意见稿)

## 目录

第一章	总 则 .....	2
第二章	灾害风险防控 .....	4
第三章	应急准备与监测预警 .....	7
第四章	抢险救灾与应急处置 .....	13
第五章	灾后救助与恢复重建 .....	17
第六章	法律责任 .....	19
第七章	附 则 .....	22

## 第一章 总 则

**第一条【立法目的】**为了加强自然灾害防治工作，建立科学高效的自然灾害防治体系，提高自然灾害防治能力，减轻自然灾害风险，减少自然灾害造成的损失，保护人民生命财产安全，制定本法。

**第二条【适用范围】**在中华人民共和国领域及管辖的其他海域，从事自然灾害风险防控、应急准备与监测预警、抢险救灾与应急处置、灾后救助与恢复重建等活动，适用本法。其他法律、行政法规作出特别规定的，依照其规定。

**第三条【定义分级】**本法所称自然灾害，是指自然因素或者人为活动引发的，危害或者可能危害人民生命和财产安全的水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害、森林草原火灾等事件。

自然灾害分为特别重大、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。

自然灾害分级标准由国务院或者国务院确定的部门制定。

**第四条【基本方针】**自然灾害防治工作坚持中国共产党的领导，坚持人民至上、生命至上，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，坚持系统思维、底线思维、科学防治，强化综合减灾、统筹抵御各类自然灾害。

**第五条【国家层面】**国务院领导全国自然灾害防治工作，建立健全自然灾害防治工作协调机制。国家层面设立国家减灾委员会，负责组织协调有关主管部门、机构共同做好全国自然灾害防治工作。国家减灾委员会日常工作由国务院应急管理部门

承担。

国务院应急管理部门和国务院自然资源、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等主管部门、机构按照本法和有关法律、行政法规的规定，履行有关自然灾害防治工作职责。

**第六条【地方层面】**县级以上地方各级人民政府领导本行政区域自然灾害防治工作，建立健全自然灾害防治工作协调机制。县级以上地方设立减灾委员会，负责组织协调有关主管部门、机构共同做好本行政区域自然灾害防治工作。地方各级减灾委员会日常工作由本级人民政府应急管理部门承担。

县级以上地方各级人民政府应急管理部门和县级以上地方各级人民政府自然资源、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等主管部门、机构按照本法和有关法律、行政法规的规定，履行有关自然灾害防治工作职责。

乡镇人民政府、街道办事处以及开发区应当明确负责自然灾害防治的有关工作机构及其职责，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行自然灾害防治工作职责。

**第七条【区域协同】**自然灾害防治工作涉及两个以上行政区域的，有关地方应当建立区域间联防联控协作机制，根据需要在地方性法规和地方政府规章制定、规划编制、风险普查、监督执法、预案编制、综合演练、监测预警、联合调度、协同防控等方面加强协作，协同开展自然灾害防治工作。

**第八条【基层参与】**国家建立健全基层应急管理组织体系。

县级以上地方各级人民政府应当指导乡镇人民政府、街道办事处做好自然灾害防治工作，依托村民委员会、居民委员会统筹调配本区域各类资源和力量，提升基层自然灾害防治水平。

**第九条【社会参与】**国家实行自然灾害防治志愿服务制度，鼓励通过购买社会服务、支持志愿服务等方式，促进社会力量参与自然灾害防治工作。社会力量通过慈善捐赠、志愿服务等形式参与自然灾害防治的，按照有关规定享受相应的优待。

对自然灾害防治作出突出贡献的人员和单位，按照国家有关规定给予表彰和奖励。

**第十条【金融支持】**国家发挥保险等市场机制在自然灾害防治工作中的作用，不断扩大保险覆盖面，完善应对灾害的金融支持体系。

国家建立健全巨灾保险制度，逐步形成财政支持下的多层次巨灾风险分散机制，具体办法由国务院保险监督管理机构、国务院财政部门会同国务院有关部门制定。

**第十一条【公众参与】**国家实行综合减灾示范创建考核评价制度。县级以上地方各级人民政府应当加强综合减灾资源和能力建设，积极创建综合减灾示范县、示范社区，定期开展防灾减灾宣传教育活动，组织公众开展应急技能培训和逃生避险演练，增强公众安全防范意识和自救互救、应急避险基本技能。

**第十二条【财政预算】**各级人民政府开展自然灾害防治工作所需经费应当列入本级财政预算。

**第十三条【国际合作】**国家积极开展并参与国际自然灾害防治领域合作，提升自然灾害国际协同应对能力。

## 第二章 灾害风险防控

**第十四条【综合规划】**国务院应急管理部门应当会同国务院有关主管部门、机构编制国家综合防灾减灾规划，对防灾减灾

目标、主要任务、重点工程作出总体部署。

省、自治区、直辖市人民政府应急管理部门应当会同同级有关主管部门、机构，根据国家综合防灾减灾规划和本行政区域实际情况，编制本行政区域的综合防灾减灾规划。设区的市级、县级人民政府应当根据上一级综合防灾减灾规划和本行政区域实际情况，编制综合防灾减灾规划或者按规定将综合防灾减灾工作纳入有关规划。

县级以上人民政府有关部门编制的各类自然灾害防治规划应当与综合防灾减灾规划相衔接。

**第十五条【风险普查】**国家建立自然灾害综合风险普查制度，加强自然灾害综合风险普查工作。

国务院应急管理部门应当会同国务院有关主管部门、机构建立健全全国自然灾害风险基础数据库；根据需要依法开展全面调查、抽样调查、典型调查和重点调查，及时更新自然灾害风险核心要素信息。

县级以上地方各级人民政府负责本行政区域自然灾害综合风险普查和自然灾害风险核心要素更新调查，重点对自然灾害种类、风险隐患底数、综合风险水平、抗灾设防能力等情况开展调查。

**第十六条【风险评估与区划】**国务院应急管理、自然资源、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等主管部门、机构按照职责分工，根据全国自然灾害综合风险普查和灾害风险核心要素更新调查结果，组织开展全国相关灾种的风险评估与区划以及自然灾害综合防治区划。

县级以上地方各级人民政府根据本行政区域自然灾害综合风险普查和灾害风险核心要素更新调查结果，组织开展本行政

区域相关灾种的风险评估与区划以及自然灾害综合防治区划。

**第十七条【风险治理】**县级以上地方各级人民政府应当针对本行政区域相关灾种的风险区划以及自然灾害综合防治区划，明确防御灾害类型、资金投入、治理项目、治理措施等事项。

县级以上人民政府有关部门在国土空间规划等规划以及国家重大建设工程、重大区域性经济开发项目编制中，应当统筹考虑自然灾害发生的风险性和防治工作的可行性，避免、减轻自然灾害的影响。

**第十八条【建设工程标准执行】**县级以上人民政府住房城乡建设、交通运输、铁路、水利、电力、通信、地震等有关主管部门、机构应当按照职责分工，对本行政区域内有关建设工程强制性标准的执行情况实施监督检查，对存在重大风险隐患且不具备改造、改建条件的，及时组织拆除、关闭。

**第十九条【应急避难场所】**县级以上地方各级人民政府应当根据本行政区域自然灾害的特点，利用人防工程、公园、广场、学校、体育场馆等公共服务设施建设应急避难场所，并加强日常维护和管理，保证其正常使用。

县级以上地方各级人民政府应当明确应急避难场所日常维护和管理的责任部门，及时公布应急避难场所地址和相关服务信息。

**第二十条【风险提示】**县级以上地方各级人民政府应当组织有关主管部门、机构，在本行政区域自然灾害重大风险点设置警示标识，标明自然灾害风险类型、影响范围及安全转移线路、应急避难场所和责任人，并告知影响区域内人员和单位。

**第二十一条【隐患排治】**县级以上地方各级人民政府应当组织实施自然灾害风险调查和隐患排查，对本行政区域内易受自

然灾害危害的场所、区域进行调查、登记，并采取隐患治理措施；无法治理或者尚未完成治理的，应当采取安全防范措施。

**第二十二条【城市设防】**县级以上地方各级人民政府应当建立健全城市综合防灾减灾体系，构建城市防灾空间格局，提高建筑物抗灾能力。

**第二十三条【农村设防】**县级以上地方各级人民政府应当组织加强农村村民住宅和乡村公共设施、基础设施抗灾设防管理，推广达到抗灾设防要求的建筑设计和施工技术，逐步提高农村地区的抗灾设防水平。

### 第三章 应急准备与监测预警

**第二十四条【政府应急预案】**国务院根据自然灾害防治工作的需要，组织编制有关自然灾害专项应急预案，明确自然灾害的等级、组织指挥体系及职责、应急响应与预警衔接、应急响应启动条件和分级标准、应急保障措施等内容。

县级以上地方各级人民政府应当根据上级人民政府有关自然灾害专项应急预案，结合本行政区域自然灾害特点和防治工作需要，组织编制本行政区域有关自然灾害专项应急预案，并报上一级人民政府有关主管部门备案。

乡镇人民政府、街道办事处应当按照国家规定编制自然灾害专项应急预案，明确组织先期处置和自救互救、信息收集报告、人员临时安置等内容。

**第二十五条【部门应急预案】**县级以上人民政府应急管理、自然资源（海洋）、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等主管部门、机构应当根据有关自然灾害专项应急

预案，对负责应对的自然灾害组织编制部门应急预案。

县级以上人民政府发展改革、工业和信息化、公安、交通运输、卫生健康、粮食和物资储备等部门应当根据自然灾害防治工作的需要，编制应急保障预案，为自然灾害防治工作提供支持。

**第二十六条【基层组织和单位应急预案】**村民委员会、居民委员会、企业事业单位、社会组织应当按照国家规定编制自然灾害应急预案，明确应急响应责任人、信息报告流程、自救互救和先期处置等内容。

**第二十七条【联合预案】**相邻、相近的地方人民政府及其有关主管部门、机构根据自然灾害防治工作需要，协作制定应对区域性、流域性自然灾害的联合应急预案，明确相互间信息通报、处置措施衔接、应急资源共享等内容。

**第二十八条【力量建设】**县级以上人民政府应当加强国家综合性消防救援队伍、专业应急救援队伍和地方应急救援队伍建设，不断提升应急救援能力。

乡镇人民政府、街道办事处和有条件的村民委员会、居民委员会按照国家规定建立基层应急救援队伍。

国务院应急管理部门应当会同国务院民政部门制定社会应急力量管理办法，加强对社会应急救援队伍、志愿者等社会力量的培训和管理，规范引导社会力量参与自然灾害防治领域工作。

**第二十九条【装备建设】**县级以上人民政府及其有关部门、有关单位应当为其组建的应急救援队伍配备必要的应急救援器材、设备和物资，提高应急救援的专业化水平。

**第三十条【应急演练】**应急预案编制单位应当建立应急演练



制度，通过实战演练、桌面推演等方式定期组织开展应急演练。

应急管理部门应当根据有关自然灾害专项应急预案规定，定期会同相关部门组织各类应急救援队伍开展联合演练，提高指挥协同水平和救援合作能力。

**第三十一条【教育与科普】**国务院教育主管部门应当组织将自然灾害防治知识纳入中小学教材。县级以上地方各级人民政府应当结合本地实际，将本地易发多发自然灾害防治知识纳入乡土教育、职业教育内容，开展多样化教育活动。

各级人民政府支持建设灾害科教宣传基地和警示教育基地，开展常态化应急演练。新闻媒体应当开展自然灾害防治法律和知识的公益宣传，增强公众安全防范意识和自救互救、应急避险基本技能。

**第三十二条【物资储备】**国家建立健全统一的抢险救灾物资保障体系，加强抢险救灾物资储备，鼓励企业事业单位、社会组织 and 家庭储备抢险救灾物资。

县级以上人民政府可以根据自然灾害特点、居民人口数量和分布等情况，合理规划建设抢险救灾物资储备库，并按照品种完备、规模适度、方式多样的原则，进行抢险救灾物资储备。乡镇人民政府、街道办事处和村民委员会、居民委员会根据需要设置救灾物资储存点。

**第三十三条【监测网络】**国家建立自然灾害分类监测与综合监测制度，加强多灾种和灾害链综合监测能力。

国务院应急管理部门应当建立全国统一的自然灾害综合监测系统。国务院有关主管部门应当加强有关自然灾害信息系统建设，完善监测站网布局，通过对接自然灾害综合监测系统实现自然灾害基础信息和监测信息数据共享；划分重点监测区域，

确定重要监测点，建立重大、特别重大自然灾害应急监测机制。

县级以上地方各级人民政府应急管理、自然资源（海洋）、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等有关主管部门、机构按照职责分工，加强本行政区域内自然灾害综合监测系统和有关自然灾害信息系统建设，实现自然灾害基础信息和监测信息数据共享。

企业事业单位、社会组织应当按照国家规定，向县级以上人民政府有关部门提供本单位自然灾害基础信息和监测信息数据接口。县级以上人民政府有关部门开展数据处理活动，应当依法履行数据安全保护义务。

**第三十四条【灾害信息员】**国务院应急管理部门应当建立全国统一的灾情报告系统。

县级人民政府应当在乡镇人民政府、街道办事处以及村民委员会、居民委员会和有关单位配备专职或者兼职的灾害信息员，明确职责任务，保障工作条件和相关待遇。县级以上人民政府应急管理部门应当加强灾害信息员管理，定期组织开展灾害基础知识、灾情统计报送等方面的业务培训。

**第三十五条【会商研判】**县级以上地方各级人民政府应急管理部门应当根据需要组织有关部门、单位、专家定期开展自然灾害综合风险会商，研判自然灾害风险形势和发生发展规律，形成综合会商意见，报告本级人民政府和上级应急管理部门，必要时通报有关部门、单位和地区做好应急准备。

县级以上地方各级人民政府自然资源（海洋）、住房城乡建设、水利、农业农村、林业草原、气象、地震等有关主管部门、机构应当按照职责分工，加强有关自然灾害风险的分析研判，并向本级人民政府报告分析研判意见，同时通报同级应急管理

部门。

**第三十六条【预警信息发布】**国家建立自然灾害分级预警和统一发布制度。国务院应急管理部门应当会同国务院有关部门建立全国统一的预警信息发布系统。

县级以上地方各级人民政府及其授权的有关部门应当根据预警分级标准，通过预警信息发布系统按照规定程序及时向社会公众发布预警、调整预警级别、解除预警，同时报告上一级人民政府及其有关部门。必要时可以越级上报，具备条件的，应当进行网络直报或者自动速报，并向当地驻军和可能受到危害的毗邻或者相关地区的人民政府及其有关部门通报。

自然灾害预警级别由高到低依次划分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色、蓝色表示。预警级别划分标准和发布程序由国务院或者国务院确定的部门制定。

预警内容应当包括自然灾害类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、需要采取的措施和发布单位、发布时间等。

**第三十七条【预警信息播发】**县级以上地方各级人民政府应当根据需要在交通枢纽、公共活动场所等人口密集区域和自然灾害易发区域建立自然灾害预警信号接收和播发设施。

电视、广播、网站、通信运营平台、新媒体平台、报刊等收到自然灾害预警信息后，应当立即按照要求进行播发或者刊登。自然灾害预警信息的具体呈现方式，由县级以上地方各级人民政府新闻、通信、广播电信等行业主管部门会同有关部门确定。

**第三十八条【预警措施】**预警信息发布后，有关地方人民政府根据预警的自然灾害特点和可能造成的危害，可以采取下列一项或者多项预警措施：

(一)命令有关部门、单位和个人和国家综合性消防救援队伍、专业应急救援队伍、地方应急救援队伍进入应急待命状态；

(二)加强灾害监测、信息收集，组织有关部门、单位、专家会商研判；

(三)调度抢险救灾所需物资、装备，组织清理应急避难场所和抢险救灾通道；

(四)动员社会力量做好参加抢险救灾的准备；

(五)加强对城市轨道交通、隧道、涵洞、公共设施的地下空间等市政基础设施以及通信、能源、水库大坝、堤防、核电站等重要工程设施的巡视管护，及时采取加固、隔离等措施；

(六)组织对易受自然灾害危害的场所、区域实施检查，及时配备现场值守人员，拆除、清理增加自然灾害风险的设施、物品；

(七)划定和宣布警戒区域，疏散、转移、安置易受自然灾害危害的人员并予以妥善安置，停止或者限制易受自然灾害危害的活动；

(八)及时发布有关灾害防范避险提示，宣传减灾救灾知识和技能，公布咨询求救方式；

(九)法律、法规、规章规定的其他必要的防范性、保护性措施。

**第三十九条【预警与响应联动】**县级以上地方各级人民政府及其有关部门应当建立灾害预警与应急响应联动工作机制，发布自然灾害预警信息后，要根据有关应急预案要求及时启动相应的应急响应。

县级以上地方各级人民政府应当在有关应急预案中明确应急响应与预警衔接，将预警纳入应急响应的启动条件，同时结

合本行政区域实际情况合理确定应急响应级别、需要采取的响应措施。

## 第四章 抢险救灾与应急处置

**第四十条【组织救灾】**自然灾害发生后，有关地方人民政府应当立即核实灾情，组织有关部门抢险救灾，并向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。具备条件的，应当进行网络直报或者自动速报。

**第四十一条【基层响应】**灾区群众应当积极开展自救互救，及时向乡镇人民政府、街道办事处以及村民委员会、居民委员会报告。

灾害发生地的乡镇人民政府、街道办事处以及村民委员会、居民委员会应当立即集结基层应急救援队伍，统筹调配本区域各类资源和力量，组织群众配合开展抢险救灾工作，协助维护社会秩序。

灾害发生地的企业事业单位、社会组织应当按照有关地方人民政府的要求和应急预案的规定，做好灾害应对工作。

**第四十二条【分级负责】**发生一般、较大自然灾害，由灾害发生地县级或者设区的市级人民政府负责组织抢险救灾，上一级人民政府负责指导、协调和支持。

发生重大、特别重大自然灾害，由灾害发生地省、自治区、直辖市人民政府负责组织抢险救灾，国务院应急管理部门会同国务院有关部门负责指导、协调和支持。

按照自然灾害影响程度、范围及其引发次生、衍生灾害趋势情况，有关地方人民政府难以应对的，由上一级人民政府负责

组织抢险救灾。

必要时，国务院可以直接组织有关部门和地方人民政府开展重大、特别重大自然灾害抢险救灾工作。

**第四十三条【投入救援】**自然灾害发生后，有关地方应当根据需要设立现场指挥部，安排具有实战经验的人员参加抢险救灾工作，并指定熟悉有关应急预案、具有较强组织指挥能力的人员作为现场负责人。灾害发生地国家综合性消防救援队伍有关负责人应当参加现场指挥部。

**第四十四条【统一调度】**参与抢险救灾的各类应急救援队伍、志愿者和其他任何单位、个人，应当服从有关地方人民政府或者现场指挥部统一指挥和调度，确保安全、有序开展抢险救灾工作。

**第四十五条【物资征用】**履行组织抢险救灾职责的县级以上人民政府及其有关部门可以依法征用本行政区域内单位、个人的物资、交通运输工具和场地等财产。征用时，应当向被征用人出具征用凭证并登记造册。

履行组织抢险救灾职责的县级以上人民政府及其有关部门，必要时可以向具备生产能力的企业事业单位强制征购，保障应急救援物资、生活必需品的生产、供给。

被征用的财产使用完毕，应当及时组织返还；经过使用致使功能减损的，应当恢复原使用功能后返还；不能恢复或者已经灭失，以及因征用造成直接经济损失的，按照“谁征用、谁补偿”原则，参照财产市场价值依法给予合理补偿。

**第四十六条【应急处置措施】**自然灾害发生后，履行组织抢险救灾职责的人民政府应当立即启动应急响应，根据灾情采取下列一项或者多项应急处置措施：

(一)立即组织营救受灾人员,启用应急避难场所,转移安置受灾群众,打通抢险救灾通道,实施医疗救护、卫生防疫、生态环境保护以及其他保障措施;

(二)组织修建抢险救灾临时工程,清除影响抢险救灾的障碍物,划定、标明并封锁危险区域,设置警戒区;

(三)组织抢修道路、通信、供电、供水、排水、供气、供热等基础设施;

(四)组织社会力量参与抢险救灾;

(五)调拨、发放食品、饮用水、衣物、帐篷等抢险救灾物资;

(六)对灾害发生地实行交通管制以及其他控制措施,禁止或者限制人员、车辆、船舶、飞行器通行;

(七)对出现异常波动的生活必需品采取临时市场干预措施;

(八)通知停工、停学、停业、停运;

(九)能够减少人员伤亡、控制灾害总体损失的其他紧急措施。

应急处置措施应当与自然灾害的危险等级、演变趋势相适应,减少人员伤亡,降低灾害总体损失,提高抢险救灾工作效率。

**第四十七条【增援救灾】**有关地方人民政府根据灾情控制情况,可以向上级人民政府、相邻行政区域人民政府请求增援。上级人民政府、相邻行政区域人民政府应当及时组织增援。

**第四十八条【信息报告与发布】**国家建立灾情统一发布制度。

抢险救灾期间,有关地方人民政府应当按照国家规定向上级人民政府报送自然灾害损失、抢险救灾工作等信息。有关地

方人民政府应急管理部门应当按照国家规定每日汇总统计灾害信息，向本级人民政府和上级应急管理部门报送自然灾害损失、抢险救灾工作情况，同时通报同级有关部门，必要时可以越级上报。

有关单位和个人报送信息应当及时、客观、真实，不得迟报、谎报、瞒报、漏报，不得授意他人迟报、谎报、瞒报，不得阻碍他人报告。

有关地方人民政府应急管理部门应当统一、准确、及时向社会发布自然灾害损失和抢险救灾工作等信息。

任何单位和个人不得编造或者传播自然灾害事态发展以及抢险救灾工作的虚假信息。

**第四十九条【调整应急响应】**自然灾害发生后，应急管理部门应当会同有关部门加强动态监测和会商研判，及时向本级人民政府报告灾害实况、变化趋势和评估结果。

有关地方人民政府应当根据灾情趋势和灾区救助需求进行动态分析评估，适时调整响应等级和救助措施。

**第五十条【解除应急响应或者进入紧急状态】**自然灾害影响消除的，经有关地方人民政府组织有关部门、专家会商和评估，解除应急响应。

发生极端自然灾害，对人民生命财产安全、国家安全构成重大威胁，采取本法和其他有关法律、法规、规章规定的应急处置措施不能消除或者有效控制、减轻其严重社会危害，需要进入紧急状态的，由全国人民代表大会常务委员会或者国务院依照宪法和其他有关法律规定的权限和程序决定。



## 第五章 灾后救助与恢复重建

**第五十一条【善后措施】**灾害发生地县级人民政府应当制定善后工作计划并组织实施，妥善解决因自然灾害引发的系统性问题。

灾害发生地县级人民政府应当准确统计因灾死亡、失踪、受伤人员及其家庭情况，对受灾人员及家属提供医疗救治和生活救助。

**第五十二条【防止次生、衍生灾害】**灾害发生地县级人民政府应当根据灾情，及时采取相应的防范性、保护性措施，防止次生、衍生灾害的发生。

**第五十三条【过渡期安置】**受灾人员需要安置的，灾害发生地有关地方人民政府应当在确保安全的前提下，采取就地安置与异地安置、政府安置与自行安置、集中安置与分散安置相结合的方式安置。

受灾人员安置应当选择交通便利、便于恢复生产和生活的地点，避开可能发生次生、衍生灾害的地点，采取相应的防灾、防疫措施，并配套建设必要的基础设施和公共服务设施。

**第五十四条【金融机构参与】**银行业金融机构、保险机构应当根据灾区救助需求加强金融服务，发挥在基础设施、农业、特色优势产业、小微企业等方面的金融支持作用。

银行业金融机构可以采取减免业务收费、提供续贷服务，以及调整债务期限、利率和偿还方式等措施，支持受自然灾害影响的个人、机构和行业。

保险机构可以采取延长保险期限、预付部分赔款，以及在风险承受范围内适当扩展保险责任范围等措施，支持受自然灾害

影响的个人、机构和行业。

**第五十五条【灾害调查评估】**国家实行自然灾害调查评估制度。

一般、较大自然灾害调查评估工作，由灾害发生地县级或者设区的市级人民政府组织开展。重大自然灾害调查评估工作，由省、自治区、直辖市人民政府应急管理部门会同同级有关部门和灾害发生地设区的市级人民政府组织开展。特别重大自然灾害调查评估工作，由国务院应急管理部门会同国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织开展。

自然灾害调查评估应当统计自然灾害造成的人员伤亡、财产损失情况，分析灾害影响，查明灾害发生的原因，全面总结自然灾害防治领域工作，为修订应急预案、恢复重建提供依据。

自然灾害调查评估的具体办法，由国务院应急管理部门会同国务院有关部门制定。

**第五十六条【恢复重建规划】**自然灾害造成基础设施、公共服务设施、居民住房大量毁损或者造成其他重大损失需要恢复重建的，根据省、自治区、直辖市人民政府统筹安排，由灾害发生地县级或者设区的市级人民政府在自然灾害调查评估的基础上组织编制恢复重建规划，报上一级人民政府批准后组织实施。

自然灾害造成的损失特别巨大的，由省、自治区、直辖市人民政府或者国务院有关部门组织编制恢复重建规划，报国务院批准后组织实施。

编制恢复重建规划时，应当征求有关部门、单位、专家和公众特别是灾区群众的意见；重大事项应当组织有关专家进行专题论证。恢复重建规划重点对城乡布局、基础设施和公共服务设施的建设、防灾减灾等作出安排。

**第五十七条【恢复重建】**灾害发生地县级以上地方各级人民政府应当优先恢复重建受灾群众住房和学校、医院等公共服务设施，重点保障道路、通信、供电、供水、供气等基础设施运行，制定住房恢复重建优惠政策，对重建或者修缮存在困难的家庭给予必要的救助。

需要异地重建的城镇、乡村以及建设工程的选址，应当符合灾后恢复重建规划和抗灾设防以及生态环境保护要求，避开自然灾害易发区域。

**第五十八条【共建家园】**灾害发生地县级以上地方各级人民政府应当组织动员有关部门、企业事业单位、社会组织、个人开展生产自救，共同做好灾后恢复重建活动。

## 第六章 法律责任

**第五十九条【国家工作人员责任】**地方各级人民政府和县级以上人民政府有关部门违反本法规定，不履行法定职责的，由其上级行政机关或者监察机关责令改正。有下列情形之一的，根据情节对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未按照规定组织开展自然灾害综合风险普查工作，造成严重不利后果的；

（二）未按照规定组织开展相关灾种的风险评估与区划以及自然灾害综合防治区划，造成严重不利后果的；

（三）未按照规定对有关建设工程强制性标准的执行情况实施监督检查，造成严重不利后果的；

（四）未按照规定建设、维护、管理应急避难场所，造成严

重不利后果的；

（五）未按照规定在自然灾害重大风险点设置警示标识，造成严重不利后果的；

（六）未按照规定组织实施自然灾害风险调查和隐患排查治理，造成严重不利后果的；

（七）未按照规定编制自然灾害应急预案以及未按照规定开展应急演练，造成严重不利后果的；

（八）未按照规定进行自然灾害监测以及共享信息数据，造成严重不利后果的；

（九）未按照规定发布自然灾害预警、启动应急响应、采取预警措施及应急处置措施，造成严重不利后果的；

（十）未按照规定对征用物资给予补偿的；

（十一）未按照规定报送、公布灾害信息或者报送、公布虚假灾害信息，造成严重不利后果的；

（十二）未按照规定组织实施抢险救灾、灾后救助及恢复重建，造成严重不利后果的；

（十三）截留、挪用和私分自然灾害救助款物或者捐赠款物的；

（十四）有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的其他行为的。

**第六十条【企业事业单位、社会组织责任】**违反本法规定，企业事业单位、社会组织有下列情形之一的，责令立即改正或者限期改正；拒不改正的，处五万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处二万元以上五万元以下的罚款；涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）新建、改建、扩建建设工程不符合有关建设工程强制性标准；

(二) 未按照规定编制自然灾害应急预案以及未按照规定开展应急演练的；

(三) 拒不执行预警措施、应急处置措施的；

(四) 未按照规定提供自然灾害基础信息和监测信息数据接口的；

(五) 拒不执行征用、征购指令的；

(六) 编造或者传播自然灾害事态发展以及抢险救灾工作的虚假信息的；

(七) 采取虚报、谎报等手段，骗取自然灾害救助款物或者捐赠款物的。

**第六十一条【公民个人责任】**违反本法规定，公民个人有下列行为之一，责令立即改正或者限期改正；拒不改正的，处二千元以上五万元以下的罚款；应当给予治安管理处罚的，依照治安管理处罚法的规定处罚；涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任：

(一) 侵占、盗窃、毁损、拆除或者擅自移动自然灾害监测设施、警示标识的；

(二) 擅自占用或者损坏应急避难场所、应急疏散通道；

(三) 拒不执行预警措施、应急处置措施的；

(四) 拒不执行征用、征购指令的；

(五) 编造或者传播自然灾害事态发展以及抢险救灾工作的虚假信息的；

(六) 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取自然灾害救助款物或者捐赠款物的；

(七) 抢夺或者聚众哄抢自然灾害救助款物或者捐赠款物的。

**第六十二条【民事责任】**违反本法规定，给他人造成损害的，

依法承担民事责任。

**第六十三条【处罚主体】**本法规定的行政处罚，由应急管理部门和其他履行有关自然灾害防治工作职责的部门按照职责分工决定。构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予处罚。

## 第七章 附 则

**第六十四条【军地协同】**中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织依照本法和其他有关法律、军事法规的规定以及中央军事委员会的命令，参加救灾工作。

中国人民解放军、中国人民武装警察部队和人民政府之间应当建立健全军地联合组织指挥、救援力量调用、物资储运调配等应急协调联动机制，完善灾害预警、灾情动态、救灾需求、救援进展等信息通报制度，实现灾害信息共享，建立救灾联合保障机制，并定期组织救灾联合演练。

**第六十五条【施行日期】**本法自 年 月 日起施行。

## 附件 2

# 关于《中华人民共和国自然灾害防治法（征求意见稿）》的起草说明

为深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述精神和党中央、国务院有关决策部署，坚持人民至上、生命至上，牢固树立灾害风险管理和综合减灾理念，加快推进自然灾害防治体系和防治能力现代化，最大限度减少灾害损失，切实保障人民群众生命财产安全，我部组织起草了《中华人民共和国自然灾害防治法（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿），现就有关情况说明如下：

### 一、立法的必要性

（一）制定本法是深入贯彻落实习近平总书记关于防灾减灾救灾重要论述精神和党中央、国务院决策部署的迫切需要。2016年12月中共中央国务院《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》明确，要坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变；要强化法治保障，根据形势发展，加强综合立法研究。2018年10月，习近平总书记主持召开中央财经委员会第三次会议时，强调加强自然灾害防治关系国计民生，要建立高效科学的自然灾害防治体系，提高全社会自然灾害防治能力，为保护人民群众生命财产安全和国家安全提供有力保障。2019

年11月，习近平总书记主持中央政治局第十九次集体学习时，强调要积极推进我国应急管理体系和能力现代化，健全风险防范化解机制，加强风险评估和监测预警，加强应急预案管理，要实施精准治理，预警发布要精准，抢险救援要精准，恢复重建要精准，抓紧研究制定自然灾害防治方面的法律法规。为此亟需通过立法做好顶层设计，发挥我国自然灾害防治特色和优势，运用法治思维和法治方式推动提升我国自然灾害防治水平。

（二）制定本法是适应机构改革后我国防灾减灾救灾体制机制变化的迫切需要。2018年3月，第十三届全国人大第一次会议通过了国务院机构改革方案，决定组建应急管理部，将11个部门的13项职能进行整合，包括5个国家议事协调机构。与此同时，公安消防部队、武警森林部队转制后，将与安全生产等应急救援队伍一并作为综合性常备应急骨干力量，由应急管理部管理。按照分级负责的原则，一般性灾害由地方各级政府负责，应急管理部代表中央统一响应支援；发生特别重大灾害时，应急管理部作为指挥部，协助中央指定的负责同志组织应急处置工作，保证政令畅通、指挥有效。机构改革后，防灾减灾救灾体制机制进一步完善，亟需通过立法明确应急管理部的综合防灾减灾救灾职责，以及应急管理部与相关部门和地方在防灾减灾救灾工作中的职责分工。

（三）制定本法是有效防治自然灾害现实形势的迫切需要。我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，发生频率高，造成损失重。在党中央、国务院坚强领导下，我国自然灾害防治工作取得重大成就，积累了应对重特大自然灾害的宝贵经验。但是仍然存在风险防控、预警发布、抢险救援、调查评估等基本制度不健全，各级各有关部门的综合



协同与联动机制不完善，信息共享和防灾减灾救灾资源统筹不足等突出问题，特别是在河南郑州“7·20”特大暴雨灾害中暴露出的灾害风险意识和底线思维缺乏、应急管理体系和能力薄弱、预警与响应联动机制不健全等主要教训，亟需在法律制度层面加以解决。

（四）制定本法是完善自然灾害防治法律体系的迫切需要。我国自然灾害防治立法之前采取的是单灾种专项法的立法模式，通过总结相关部门、行业的工作制度形成，反映了特定灾种应对的基本经验和该部门、行业工作的基本特点，能够有效应对单一灾种。但是在应对新的灾害情况尤其是复合型自然灾害、极端自然灾害时，存在一些法律空白。为统筹应对多发、并发、转化、衍生的自然灾害，亟需制定一部综合性灾害防治法。自然灾害防治综合法与单灾种专项法各有定位、互不替代、有机衔接，将共同构成完整的新时代中国特色自然灾害防治法律体系。

## 二、立法的总体思路

目前，自然灾害防治领域立法主要采取的是单灾种专门立法的模式，对于绝大多数类型的自然灾害，均有一部专项法律或者行政法规加以调整。但是，这些立法多是强调部门应对、专业分工，侧重于单一灾种的常规性防范，缺乏对灾害管理工作和资源的有效整合，忽视了政府的综合协调和跨部门协作，应对新型灾害、复合型灾害、极端灾害以及次生、衍生灾害存在不足。自然灾害防治法作为突发事件应对法的特别法、实施法，自然灾害防治领域的一般法、综合法，通过对自然灾害防治综合性工作、共通性环节予以规范，实现跨灾种、跨部门的整合统筹，促进自然灾害应急管理体制机制的完善，增进自然灾害防治工作的实效。自然灾害防治法的总体思路是：立足于综合性

法律的定位，确立自然灾害防治的基本方针、基本制度、保障措施，建立各级各有关部门“统与分”“综与专”“防与救”分工协作及运行机制，构建涵盖风险防控、监测预警、抢险救灾、灾后救助与恢复重建全过程全方位的自然灾害防治工作体系。

一是强化政府统筹协调，把自然灾害防治工作中综合协调、指挥调度、信息发布进行整合，明确“四个统一”：统一组织指导协调自然灾害防治工作、统一建设自然灾害综合监测系统及灾情报告系统、统一调度应急救援力量和抢险救灾物资、统一发布预警信息和灾害信息。二是突出风险防范治理，把自然灾害防治关口前移，从注重灾后救助向注重灾前预防转变，坚持灾害风险源头预防，变消极被动的应急避灾为积极主动的防灾减灾，注重“十个强化”：强化综合规划编制、强化综合风险普查、强化风险评估与区划、强化区域协同、强化城乡设防、强化预案编制及演练、强化监测预警、强化会商研判、强化信息共享、强化教育科普。三是注重社会协同参与，自然灾害涉及社会活动的各个领域、环节，坚持党委领导、政府负责的同时，强调社会主体的“五个参与”：参与应急预案编制及演练、参与建设社会应急救援队伍、参与收集灾害信息、参与自救互救、参与恢复重建。

### 三、主要内容

征求意见稿共7章65条，主要规定了以下内容：

（一）关于基本方针、管理体制。自然灾害防治工作坚持中国共产党的领导，坚持人民至上、生命至上，坚持以防为主、防抗救相结合，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，坚持系统思维、底线思维、科学防治，强化综合减灾、统筹抵御各类自然灾害（第四条）。各级人民政府领导自然灾害防治工作，建立健全

自然灾害防治工作协调机制。各级减灾委员会负责组织协调有关主管部门、机构共同做好自然灾害防治工作，减灾委员会日常工作由同级应急管理部门承担。各级应急管理、自然资源、水利等主管部门依法履行有关自然灾害防治工作职责（第五条、第六条）。

（二）关于灾害风险防控。一是明确国务院和省级人民政府应急管理部门应当会同同级有关主管部门、机构编制综合防灾减灾规划（第十四条）。二是国家建立自然灾害综合风险普查制度，加强自然灾害综合风险普查工作（第十五条）。三是各级政府各有关部门应当根据自然灾害综合风险普查和灾害风险核心要素更新调查结果，组织开展相关灾种的风险评估与区划以及自然灾害综合防治区划（第十六条）。四是加强风险提示和隐患排查治理工作，在自然灾害重大风险点设置警示标识，对易受自然灾害危害的场所、区域进行调查、登记，并采取隐患治理措施（第二十条、第二十一条）。

（三）关于应急准备与监测预警。一是各级政府应当组织编制有关自然灾害专项应急预案，明确自然灾害的等级、组织指挥体系及职责、应急响应与预警衔接、应急响应启动条件和分级标准、应急保障措施等内容（第二十四条）。二是国家建立统一的自然灾害综合监测系统和灾情报告系统，对信息共享、灾害信息员的管理、风险会商研判等内容作出规定。（第三十三条至第三十五条）三是国家建立分级预警和统一发布制度，明确预警信息的发布主体、发布程序、主要内容，强化预警与响应联动，将预警纳入应急响应的启动条件。（第三十六条至第三十九条）

（四）关于抢险救灾与应急处置。一是自然灾害发生后，有

关地方人民政府应当立即核实灾情，组织有关部门抢险救灾，并向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。根据自然灾害的严重程度，由不同层级的人民政府组织应对（第四十条至第四十二条）。二是对投入救援、力量统一调度、物资征用、应急处置措施、增援救灾、灾情统一发布等作出规定（第四十三条至第四十八条）。三是有关地方人民政府应当根据灾情趋势和灾区救助需求进行动态分析评估，适时调整响应等级和救助措施，同时对解除应急响应或者进入紧急状态作了规定（第四十九条、第五十条）。

（五）关于灾后救助与恢复重建。一是紧急善后，灾害发生地人民政府负责制定并实施善后工作计划，做好受灾人员救助工作（第五十一条）。二是加强小微企业救助，银行业金融机构、保险机构应当根据灾区救助需求加强金融服务，发挥在基础设施、农业、特色优势产业、小微企业等方面的金融支持作用（第五十四条）。三是建立灾害调查评估制度，统计人员伤亡、财产损失情况，分析灾害影响，查明灾害发生的原因，全面总结自然灾害防治领域工作（第五十五条）。

此外《征求意见稿》还对法律责任、军地协同等作出规定（第六章、第七章）。