

# 关于《中华人民共和国 突发事件应对法（草案）》的说明

——2006年6月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上

国务院法制办公室主任 曹康泰

全国人民代表大会常务委员会：

我受国务院的委托，现对《中华人民共和国突发事件应对法（草案）》作说明。

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、论证会，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、衔接的问题反复进行研究。2005年3月，国务院第83次常务会议讨论了草案。根据常务会议精神和草案作了进一步修改、完善，就修改的有关内容向全国人大法律委、全国人大常委会法工委作了汇报，并将法名改为突发事件应对法，再次赴有关地方调研，征求有关地方、国务院有关部门

和专家学者的意见。经过两年多的反复研究、论证，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）》（以下简称草案）。草案已经2006年5月31日国务院第138次常务会议讨论通过。草案共7章62条。现就草案的几个主要问题说明如下：

## 一、关于制定本法的必要性

我国是一个自然灾害、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。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，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。近几年来，国

务院和地方人民政府制定了有关自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件的应急预案,初步建立了突发事件应急管理体制和机制。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、环境安全和社会秩序,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。

## 二、关于本法的调整范围

针对当前我国应对突发事件的实际,草案规定:本法适用于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;发生或者即将发生特别重大突发事件,对人民生命财产安全、国家安全、公共安全、环境安全或者社会秩序构成重大威胁,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。这样规定的主要考虑:

一是解决我国在突发事件应对活动中存在的突出问题,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。

二是突发事件的发生、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

状态制度的精神是一致的。

三是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。

## 三、关于起草本法的总体思路

突发事件的发生往往具有社会危害性。为了及时有效处置突发事件,控制、减轻和消除突发事件引起的严重社会危害,需要充分发挥政府的主导作用,由政府组织、动员各种资源加以应对。这就需要赋予政府必要的处置权力。但是,由于这项权力由政府集中行使,存在着某些行政机关及其工作人员滥用权力、侵犯公民、法人和其他组织权利的可能性,必须对政府行使处置权力作出必要的限制和规范。同时,在发生或者可能发生危及公民人身和生命财产安全的突发事件时,有关的社会公众也负有义不容辞的责任,这就要求对公民、法人和其他组织应当履行的义务作出规定。按照上述思路,草案规定了政府为处置突发事件可以采取的各种必要措施,并规定:政府采取的处置突发事件的措施应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应,有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人或者其他组织权益的措施;公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作;为应对突发事件征收或者征用公民、法人或者其他组织的财产应当给予合理补偿。

## 四、关于突发事件的管理体制

建立统一领导、分级负责、综合协调的突发事件管理体制,是提高快速反应能力、划分各级政府应急职责、有效整合各种资源、及时高效开展应急救援工作的关键。为了建立统一领导、分

级负责的管理体制,明确各级政府应对突发事件的责任,草案规定: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;县级人民政府对本行政区域内突发事件的应对工作负责,突发事件发生后,发生地县级人民政府应当立即进行先期处置;一般和较大自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急处置工作分别由县级和设区的市级政府统一领导;重大和特别重大的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急处置工作由发生地省级人民政府统一领导,其中影响全国、跨省级行政区域或者超出省级政府处置能力的特别重大的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急处置工作由国务院统一领导;社会安全事件由发生地县级人民政府组织处置,必要时上级人民政府可以直接组织处置。

为了建立综合协调的突发事件应对机制,有效整合各种资源,结合当前实际,草案规定:国务院在总理领导下研究、决定和部署特别重大突发事件的应对工作,根据实际需要设立国家突发事件应急指挥机构负责突发事件的应对工作,必要时派出国务院工作组指导有关工作;县级以上地方人民政府设立由有关负责人组成的突发事件应急指挥机构,统一领导、协调本级政府各有关部门和下级人民政府开展突发事件的应对工作,并根据实际需要设立相关类别突发事件应急指挥机构,组织、协调、指挥突发事件的应对工作;上级人民政府主管部门应当在各职责范围内,指导、协助下级人民政府及其相应部门做好有关突发事件的应对工作;国务院和县级以上地方人民政府是突发事件应对工作的行政领导机关。

## 五、关于突发事件的预防 和 应 急 准 备

建立健全有效的突发事件预防和应急准备制

度,是做好突发事件应急处置工作的基础。据此,草案从四个方面作了明确规定:

一是各级政府和政府有关部门应当制定、适时修订应急预案,并严格予以执行;城乡规划应当符合预防、处置突发事件和维护国家安全、公共安全、环境安全、社会秩序的需要;县级政府应当加强对本行政区域内危险源、危险区域的监控,责令有关单位采取有效的安全防范措施并进行监督检查;所有单位应当建立健全安全管理制度,配备报警装置和必要的应急救援设备、设施,及时消除隐患,掌握并及时处理本单位可能引发突发事件的问题;基层组织和单位应当经常排查调处矛盾纠纷,防止矛盾激化。

二是县级以上人民政府应当建立健全政府及其部门有关工作人员应急管理知识和法律法规的培训制度,整合应急资源,建立健全综合、专业、专职与兼职、志愿者等应急救援队伍体系并加强培训和演练;中国人民解放军、中国人民武装警察部队和民兵组织应当有计划地组织开展应急救援知识和技能的专门训练。

三是县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处和基层群众自治组织、有关单位应当组织开展应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练,新闻媒体应当无偿开展应急知识的公益宣传;各级各类学校和其他教育机构应当将应急知识教育作为学生素质教育的重要内容。

四是县级以上人民政府应当保障突发事件应对工作所需经费;国家建立健全重要应急物资的监管、生产、储备、调拨和紧急配送体系,完善应急物资储备保障制度和应急通信保障体系;国家鼓励公民、法人和其他组织为人民政府应对突发事件工作提供物资、资金、技术支持和捐赠;县级以上人民政府及其有关部门应当做好应对突发事件的经费和物资准备,组织做好应急救援物资生产能力的储备,保障突发事件应对工作的通信

畅通,扶持相关科学研究和危机管理专门人才的培养。

## 六、关于突发事件的监测和预警

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。据此,草案规定: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实现互联互通;县级以上人民政府及其有关部门应当建立健全有关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。

预警机制不够健全,是导致突发事件发生后处置不及时、人员财产损失比较严重的一个重要原因。为了从制度上解决这个问题,草案规定: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,并及时上报;发布三级、四级警报后,县级以上地方政府应当采取措施,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,调集应急救援所需物资、设备、设施、工具,加强对重点单位、重要部位和重要基础设施的安全保卫,及时向社会发布有关避免或者减轻危害的建议、劝告,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的活动;发布警报的人民政府应当根据事态发展适时调整预警级别并重新发

布,有事实证明不可能发生突发事件或者危险已经解除的,应当立即宣布解除警报、终止预警期并解除已采取的有关措施。

## 七、关于突发事件的应急处置与救援

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造成的损害。据此,草案与现行有关突发事件应急的法律、行政法规作了衔接,同时根据应急处置工作的实际需要并参考借鉴国外一些应急法律的规定,规定了一些必要措施:

一是突发事件发生后,有关人民政府应当针对其性质、特点和危害程度,依照有关法律、法规、规章的规定采取应急处置措施;采取有关法律、法规、规章规定的措施不足以有效处置的,依照本章的规定采取应急处置措施。

二是自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件发生后,除预警期内已采取的措施外,有关人民政府可以有针对性地采取人员救助、事态控制、公共设施和公众基本生活保障等方面的措施。

三是社会安全事件发生后,有关人民政府应当立即组织有关部门依法采取强制隔离发生冲突的双方当事人、封锁有关场所和道路、控制有关区域和设施、加强对核心机关和单位的警卫等措施;发生严重危害社会治安秩序的情况时,公安机关还可以根据现场情况依法采取相应的强制性措施;发生大规模恐怖袭击事件的,县级以上政府和政府有关主管部门应当依据有关反恐怖的法律、行政法规和国家有关规定采取相应的处置措施。

四是发生严重影响国民经济正常运行的事件后,国务院或者国务院确定的有关主管部门可以采取调整税目税率、实行税收开征、停征等调控

措施,对金融机构和证券、期货登记结算机构提供流动性资金支持、启动支付系统的灾难备份系统等保障措施,限额提取现金、暂停部分或者全部银行业务、保险业务、证券交易和兑付、期货交易等限制措施,采取限制货币汇兑、资金跨境收付和转移等外汇管制措施。

## 八、关于事后恢复与重建

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。据此,草案规定:履行统一领导职责的人民政府应当及时停止执行本法规定的相关应急处置措施,同时采取或者继续实

施防止发生次生、衍生事件的必要措施;立即组织对突发事件造成的损失进行评估,组织受影响的地区尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序,制定恢复重建计划,修复被损坏的公共设施;上级人民政府应当根据受影响地区遭受的损失和实际情况,提供资金、物资支持和技术指导,组织其他地区提供资金、物资和人力支援;国务院制定扶持有关行业发展的优惠政策;受影响地区的人民政府应当组织制定并实施善后工作计划;及时总结应急处置工作的经验教训,评估突发事件应对工作,并向上一级政府和本级人大常委会报告应急处置工作情况。

此外,草案还对法律责任作了具体规定。

《中华人民共和国突发事件应对法(草案)》和以上说明是否妥当,请审议。

# 全国人大法律委员会关于 《中华人民共和国突发事件应对法 (草案)》修改情况的汇报

——2007年6月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 王茂林

全国人民代表大会常务委员会:

十届全国人大常委会第二十二次会议对突发事件应对法(草案)进行了初次审议。会后,法制工作委员会将草案印发各省(区、市)、中央有关部门和部分法学研究机构征求意见。法律委员会、法制工作委员会召开中央有关部门座谈会,听取意见;赴福建、浙江、上海、山西、江西五省、

市进行调研;并就突发事件与紧急状态的关系以及立法形式,召开专家座谈会,进行专题讨论。6月11日,法律委员会召开会议,根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见,对草案逐条进行了审议。国务院法制办的负责同志列席了会议。6月19日,法律委员会召开会议,再次进行了审议。现将草案主要问题的修改情况汇报如下: